

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：宋興洲博士

The seal of Tunghai University is a circular emblem with a scalloped outer edge. It features the university's name in Chinese characters '東海大學' at the top and 'TUNG HAI UNIVERSITY' in English around the bottom. The year '1955' is inscribed at the very bottom. In the center, there is a cross symbol above a series of horizontal lines.

國際非政府組織的倡議角色：
集束彈藥公約個案分析

碩士班研究生：洪健泓

中華民國一百零三年十二月一日

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究問題與限制	4
第三節 研究方法與途徑	5
第四節 研究架構	12
第五節 章節安排	13
第二章 文獻回顧	17
第一節 國際建制	17
第二節 全球公民社會	23
第三節 國際非政府組織在促進和平中的角色	30
第四節 跨國倡議網絡研究概況	42
第三章 案例分析-集束彈藥公約	51
第一節 相關軍備限制倡議的變遷	51
第二節 集束彈藥的背景	58
第三節 反集束彈藥聯盟介紹	65
第四節 小結	70
第四章 反集束彈藥聯盟：從倡議到締約	71
第一節 奧斯陸進程的反集束彈藥聯盟	71
第二節 反集束彈藥聯盟和國家的互動	80
第三節 反集束彈藥聯盟和聯合國的互動	87
第四節 集束彈藥公約的展望和挑戰	91

第五節 結論	97
第一節 研究發現	97
第二節 研究貢獻和未來方向	99
參考書目	103
附件一 奧斯陸宣言	115

圖表目次

表：

表 2-1：諾貝爾和平獎中的 INGOs 得主35

表 3-1：公約設立前的集束彈藥使用時間表61

圖：

圖 1-1：研究架構圖12

圖 2-1：跨國倡議網絡之迴力鏢模式44

圖 3-1：歷年來對禁雷行動的國際援助54

圖 3-2：集束彈藥的主要運作方式59

圖 3-3：國際反地雷暨集束彈藥聯盟組織架構圖67

圖 3-4：NGO 合作網絡68

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

非政府組織近年來逐漸受到重視，在許多議題發揮影響力。因為受到全球化造成議題跨國界的關係，在全球化縮小時間空間的關係下，國際非政府組織(International Non-governmental Organizations, INGOs)¹取得資訊、組織運作的成本隨之降低，反而能在全球化相關領域下有效地對災害做出回應、提供服務，分析並且提出政策替代。²在此過程中主權國家所扮演的角色發生改變，並不是全球化使主權國家消失，而是全球化造成更多政治組織出現，導致國家的權力水平擴散。³

儘管如此，INGOs 仍有許多侷限。從相關文獻中可看出，INGOs 在不同議題中達成的成效也不同。如人權、人道、或是環境等議題中 INGOs 扮演較有影響力的角色，但在軍事安全、經濟等議題則難有效果。若進一步從具有成效的議題來看，可發現大部分都沒直接衝擊國家利益，或是有其他因素影響。國際反地雷組織推動禁雷條約，一開始大部分加入的中小國家都不是地雷生產國或製造國；環保相關的 NGOs 反對由經濟合作發展組織研擬的多邊投資貿易協定可以成功一部分也是因為開發中國家一致反對。⁴因此 INGOs 的功用比較接近是一種「催化劑」，可加速議題

¹ 為使行文簡潔，以下提到國際非政府組織和非政府組織時以簡寫 INGOs 和 NGOs 稱之。

² 王勇、門洪華、王榮軍、肖東燕、高軍與戴平輝譯，Joseph S. Nye 與 John S. Donahue 主編，《全球化世界的治理》，（北京：世界故事，2003），頁 232。

³ David Held, "Democracy and Globalization", *Global Governance*, Vol. 3, No. 3 (1997), pp.251.

⁴ Craig Warkentin and Karen Mingst "International Institutions, the State, and Global Civil Society in the Age of the World Wide Web", *Global Governance*, Vol. 6, No. 2 (2000), pp.237~257.

的進展，並在關鍵時刻推波助瀾。說是單靠 INGOs 則顯得不切實際，國際上許多由 INGOs 提倡的倡議或是公約等都是自願性規範，還是需要國家、國際組織的配合。因此，INGOs 在非直接衝擊國家利益的議題較有可能獲得成功、而直接影響國家利益的領域可能性較低。

因此，本研究第一個動機為想瞭解 INGOs 如何扮演倡議角色。跨國倡議網絡(transnational advocacy network)是近年來較受矚目的跨國公民社會的組織形式，Keck 與 Sikkink 將之解釋為一種基於信仰共同的價值觀、道德理念，為達成同一議題目標而形成的跨國網絡。在其中非傳統的行為者可以從戰略角度動員這種信息來源，提出新的問題和範疇，和比自身強大的組織和政府進行游說、施壓，形成「槓桿」效應。並透過迫使目標行為者採納新的政策並監督國際標準的遵守情形，藉此促進規範的實踐。⁵其次，如果網絡有效，INGOs 在其中所扮演的倡議角色又如何發揮最大效用。第三，能否用個案驗證 INGOs 在網絡中扮演何種角色，具有何種功能。

本文選擇以人權、人道議題中的軍備管制議程作為探討個案，尤其是對於傳統小型武器的規範。過去對於傳統武器的限制並不重視，國際上對於核子、生物、化學等容易造成大規模傷害且嚴重違反人道的武器多有限制，如《核不擴散條約》、《日內瓦協議》等，但如地雷、集束彈藥、燃燒彈這些小、輕兵器，由於造價便宜、取得容易等因素，反而被大量使用，造成嚴重的實際傷害。

⁵ 韓召穎、孫英麗譯，Margaret Keck and Kathryn Sikkink 著，《超越國界的活動家：國際政治中的倡議網絡》(Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics)(北京：北京大學出版社，2005 年)，頁 1-3。

80-90 年代間國際間對傳統武器具有強制力規範的國際協議僅有《特定常規武器公約》(Convention on Certain Conventional Weapons)，公約由主權國家和聯合國主導，但對武器限制並無嚴格限制。1996 年在 NGOs 聯盟「國際反地雷組織」(International Campaign to Ban Landmines)的推波助瀾下，於加拿大渥太華簽屬《禁止地雷公約》(Mine Ban Treaty)，對地雷的使用和交易進行嚴格限制。渥太華公約僅對地雷形成限制，對和地雷同樣造成無差別傷害的集束彈藥等類似武器並無管制，因此 2008 年起草的《集束彈藥公約》則對集束彈藥進行進一步限制。從 90 年代開始到現今可看出軍備限制網絡的盛行，筆者從其中整理出兩點脈絡：

國際法規範的人道化：從規範的演進可看出國際社會對於限制武器的規範有越來越人道的傾向。1981 年開放簽署的《常規武器公約》在本文中並無對武器限制，而是在修訂過後的議定書中才對燃燒彈、地雷的使用和交易加以規範。而《禁止地雷公約》除了要求會員國全面禁止流通、使用地雷外，還要求受害國家依時程銷毀國內的地雷；《集束彈藥公約》則是和《禁止地雷公約》以及《聯合國身心障礙者權利公約》(The Convention on the Rights of Persons with disabilities)結合，更進一步在規範中明文規定對集束彈藥的受害者進行補償。從上述過程的演變可看出軍備限制倡議的人道化傾向。

行為者的多元化：雖然國際法中關於人權的規定比比皆是，但是規範和實際上的執行卻有不小的差距。國家為了自身利益可以選擇忽視規範的要求，因此，為了彌補國際法體系的不足，體系外的機制就成了確保國際法部分功能得以運行的管道，如 NGOs

和跨國網絡行動、國際法的內化、國內法、以及軟法(soft law)。⁶本文試圖以其中 NGOs 和跨國網絡行動的角度來論述。過去的規範大多由主權國家所主導，但是從軍備限制倡議的轉變過程則可看出非國家行為者也開始參與其中，如國際紅十字會、國際反地雷組織、人權觀察等 NGOs，這也反映了治理的多層次面向。

簡言之，軍備限制倡議的演變反映了非國家行為者參與的重要性，本文的研究目的即探討其中 INGOs 的成效。在國家為主要行為者的主流論述下，INGOs 的成效相對難以證明，其代表的是大國權力鬥爭下的工具，還是獨立自主的新興行為體？如果是後者，和國家、以及國際組織間有甚麼樣的互動手段，其對國家主權造成弱化、抑或是和國家合作促進雙贏？藉由探討 INGOs 在倡議網絡中扮演的角色，具有何種功能，和其運作模式的限制，對此領域的研究提供一種解釋。

第二節 研究問題與限制

本研究主要欲回答以下的問題：首先，INGOs 針對特定議題時如何透過網絡發揮影響力？在倡議網絡的形成和運作中扮演甚麼樣的角色？以及和網絡中的其他行為者，如國家、國際組織等如何互動。藉由這些互動，INGOs 所發揮的作用和效力如何？其次，當 INGOs 和國家利益一致時在成效上阻力較小，可是當利益不一致時，INGOs 是否就全然無用武之地？在倡議網絡中對於利益不一致的情況，INGOs 能用何種手段達成目的？本文試圖從以上問題對於 INGOs 在跨國倡議網絡中的角色進行探討，並以集東

⁶ Charlotte Ku and Paul F. Diehl, "Filling In the Gaps: Extrasystemic Mechanisms for Addressing Imbalances Between the International Legal Operating System and the Normative System.", *Global Governance*, Vol. 12, No. 2(2006), pp.161.

彈藥公約為例，檢視其推動的過程中 INGOs 的作用。

本研究限制在於，因為以 INGOs 作為分析主軸，所以主權國家和國際組織的個別影響力並非本文討論重點。國家還是主要行為者，只是本研究將重點放在 INGOs 的成效上。因此跨國倡議網絡中同樣以 INGOs 和國家、INGOs 和國際組織的互動和策略來分析，國家和國際組織的互動關係也不在討論範圍內。由於跨國倡議網絡的強度取決於議題能不能引起共鳴，因此本文個案選用軍備限制的倡議網絡來解釋人道議題的影響，其他議題的適用性本研究目前尚無法解釋。

第三節 研究方法與途徑

壹、 研究途徑

一、 全球治理：

全球治理(Global Governance)概念在 1990 年代開始被廣泛使用，「治理」(Governance)一字和「統治」(Rule)有所區別，James Rosenau 認為統治是指在一個正式的機構下，屬於階層規範的建立、監控規範的遵從，以及法律的執行，通常指的就是國家的統治。⁷這種定義就像 David Easton 對政治的定義一樣，重視權威性的價值分配，也就是政府的權威。⁸和統治比起來，治理的權威本質並不相同，前者建立於政府的法規命令，具有強制性；而後者則凝聚於公民的認可和共識，強調自願性。

⁷ 曹俊漢，〈《全球化與全球治理：理論發展的建構與詮釋》〉，(台北：韋伯，2009)，頁 121。

⁸ 原文為 authoritative allocation of values for a society，見 Alan C. Isaak, *Scope and methods of political science*(Homewood, IL: Dorsey Press, 1975), pp.19-20.

全球化下各種跨界問題反映了國家權力受到挑戰，也代表了行為者的多元。治理的行為者不只再只限於公部門的主權國家，也包含了其他非國家行為者，像是國際組織、跨國企業、NGOs等。不同的國際組織和機構也對全球治理提出不同定義；如世界銀行(World Bank)、聯合國開發署(UDNP)、經濟合作發展組織(OECD)及聯合國前秘書長 Kofi Anna 均有各自解讀，其中又以聯合國「全球治理委員會」(Commission on Global Governance)的定義最具權威性，且被大多數人所接受，其定義為：

「治理是各種公共的和私人的個人和機構管理其共同事務的諸多方式的總稱。它是使相互衝突的不同利益得以調和並採取聯合行動的持續過程。這既包括了有權迫使人們服從的正式機構和規章制度，也包括由人們同意或以為符合其利益的非制度安排。」⁹

正因為治理代表了層級和角色的多元性，因此在權力的面向和治理的層次上也可看出差別，在國家治理、區域治理和全球治理各採取不同的型式。國家層級方面，主要採取國家統治；而國家以上的層次，就是多國合作或非政府的治理模式。¹⁰全球治理就是在國家、區域層級上的治理，所以在行為者和治理層次上都較多元，全球治理重視非國家行為者的角色，Jon Pierre 與 B. Guy Peters 相信國家因為治理的需要必須逐漸將權力轉移到其他機構，向上匯集到國際組織、區域組織；向下則流散至地域和地方社區；向外擴散至 NGOs、跨國企業、公民社會等。¹¹這三種層次

⁹ 引自張亞中，〈全球治理：主體與權力的解析〉，《問題與研究》，第40卷，第4期(2001)，頁3。

¹⁰ 同註6，頁122。

¹¹ 謝宗學、劉坤億與陳衍宏譯，Jon Pierre 與 B. Guy Peters 著，《治理、政治與國家》，(台北：智勝，2002)，頁99-107。

其中的權力面向既有上下垂直的統治面向，也有水平流動的協商面向，意同 James Rosenau 所謂的「沒有政府的治理」(Governance Without Government)。

在全球治理的架構下，INGOs 由於大都針對某種特定議題而創立，因此組織對某方面的功能性和專業較深，也因為這些專業才能影響輿論或相關法令的推動。如綠色和平組織(Greenpeace International)在環境保護方面的專業便不亞於國家內的環保機關，甚至更勝之。Jessica T. Mathews 認為 NGOs 因為具備國家和國際組織所缺乏的專業知識，使得國家和國際組織在解決相關問題時必須求助這些 NGOs 的合作，形成一種「權力轉移」，這種改變來自於網路發達降低了傳播和影響的成本。¹²Peter Willetts 則點出，隨著治理方式的改變，NGOs 的角色在體系中已從周邊顧問的次級地位提升到更高階的政策制訂的「社會夥伴」(Social Partners)。其對全球治理的貢獻是政策制訂和履行，雖然和政府合作的這些行為者多是來自公民社會和私部門，但其的確升高了某些新議題的重要性並將之框架化，也代表 NGOs 參與了全球規範的構成。¹³

Bruhl 和 Rittberger 提出建構全球治理的三種模型，分別是世界國主導威權型協商模式(authoritative coordination by a world state)、非威權的階層協商模式(hierarchical though not authoritative coordination)，以及平面自我協商模式(horizontal self coordination)。¹⁴在分析 NGOs 的情況下，第一種模型主張建立超國家權威的世界政府，此概念中的權力關係較偏向是上對下的垂

¹² Jessica T. Mathews, "Power Shift," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1 (1997), pp.50-61.

¹³ Yale H. Ferguson, "NGOs' Role in Constructing Global Governance", *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 18, No. 3(2012), pp. 383-386.

¹⁴ Tanja Bruhl and Volker Rittberger, "From international to global governance: Actors, collective decision-making, and the United Nations in the world of the twenty-first century", in Volker Rittberger, eds., *Global Governance and the United Nations System* (New York: United Nations University Press, 2002),pp.24-28.

直統治；又或者是世界聯邦政府的型式，只限於在個別國家無法處理的跨國議題上行使權威。此模型對於治理的概念其實仍停留在統治的階段，認為以超國家的權威確保國家服從國際規範，和實際情況不符。由於這種模式對 NGOs 的運作較無解釋力，且在實行上也不太可能；而第二種模型強調非威權的治理模式，以國際體系中的霸權取代世界政府的功能，認為國際關係實際上處於階層制，國際治理的運作在於霸權的保護傘下。階層制的權力基礎解釋了霸權國建立的霸權秩序，霸權國由於擁有改變以前規範和規則的權力，底下的國家會為了利益服從，和世界國主導模型相比，國家能保持自主性，且霸權體系仍然由主權國家組成。這概念較類似 David Lake 所謂的關係型權威(*relational authority*)，統治者提供被統治者需要的社會秩序，以換取被統治者的服從。¹⁵也就是說這是一種出於你情我願，彼此有共識的階層關係。這種模式還是由國家主導，同樣較不重視 NGOs 的角色。又萬一霸權國家缺乏主導意願或利益衝突，或是霸權衰退，較無法解釋為何可以由國際治理轉變為全球治理。最後第三種模型強調全球秩序的建構來自於國家和國際組織的協商，以及建立規範。國家扮演的角色是理性的，因為認知到今日世界環境下集體行動較有利，國家仍然重要，只是不必維持著主導全球治理的角色。由於國家不必維持主導全球治理的角色，且非國家行為者如公民社會群體在這個治理模式中，有接近、甚至參與決策機關的機會。續言之，在全球治理中公部門、私部門，第三部門間彼此協商，它們之間的權力關係是一種水平、且自發性的夥伴關係。對於 NGOs，全球治理意味著當代許多的公共事務與政策缺少中央集權，需要政府間和其他組織間的合作，能促進在全球議題上共同的實踐和目標。

¹⁵參閱 David A. Lake, "Escape from the State-of-Nature: Authority and Hierarchy in World Politics", *International Security*, Vol. 32, No. 1(Summer 2007), pp. 47-79.

¹⁶此模式較重視國家以外的行為者，運作的管道也比較多元，較適合本文解釋分析 INGOs 在國際政治中協商的運作方式。

二、多元主義：

多元主義(Pluralism)認為在國際關係中國家只不過是眾多的行為體之一。其他還有個人、團體、國際組織等。它們之間的相互交往是多方面的，不單只是外交，也包括經濟、文化等。追求權力的增加並不是國家生存的唯一目標，尋求合作，和平解決國際性問題也是主要的國際活動。在多元主義內發展了頗多理論，如跨國主義、互賴理論、功能主義和後功能主義等。¹⁷

Paul R. Viotti 和 Mark V. Kauppi 詳盡地整理出多元主義的四點基本假設：¹⁸

第一、非國家行為者是國際政治中重要的實體。例如國際組織在某些領域可以是獨立的行為體，而不只是國家在其中競合的論壇。在議題設定上藉由提供資訊可影響國家如何界定自身利益，以及實施、監督，或審議組織內國家間的爭端。其他非政府、跨國組織如跨國企業、人權和環境團體等同樣在世界政治中不可或缺，這種成長中的跨國網絡以共同戰略和目標為基礎，集中體現出無主權(sovereignty-free)行為者和全球公民社會概念的快速擴展。

¹⁶ 曹俊漢、范麗珠，〈全球治理下非政府組織跨國效應的研究〉，《雲南大學學報》，第6卷，第5期(2007)，頁80。

¹⁷ 鄭宇碩，〈政治學新論：西方學理與中華經驗〉(香港：香港中文大學出版社，2006)，頁135-136。

¹⁸ Paul R. Viotti and Mark V. Kauppi, eds., *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*(London, UK: Longman Publishing Group, 1999), pp.199-200.

第二、國家並不是單一的(unitary)行為者，其由競爭的個體(competing individual)、利益團體和官僚組織所組成。因此國家的外交決策過程中有許多不同國內行為者參與，比起「由某國決策」這種抽象的說法，更精確的說法是決策會受到國家內特定政府的結盟、官僚機構、甚至是個人，或是公眾意見所影響。

第三、多元主義者挑戰現實主義視國家為理性行為者的角色。它們相信利益的衝突、討價還價、還有對妥協的需求等因素都會使理性的決策過程產生偏差；官僚機構的誤解、緊急時刻的壓力都可能導致次優的決策結果。

第四、對多元主義者來說，國際政治的議程是廣泛的(extensive)。雖然國家對於安全的擔憂是重要的，多元主義者也關注經濟、社會、生態等議題，這些議題的重要性於 20 世紀在國家間互賴程度加深下也隨之升高。在此前提下議題較無高低之分，經濟議題時常和軍事議題同等重要。多元主義者關注的是國家為何和如何合作，以及國際規範又如何發展、並影響國家偏好與行為。

由於多元主義的論述中有明顯淡化無政府狀態和安全困境的傾向，也因此受到幾點批判。現實主義者指出在國家仍彼此猜忌時樂觀的相信國際合作不切實際，且把衝突歸因於決策過程中不理性的因素所使然，藉由溝通即可減少衝突的想法也相當危險。在理論的建設上，多元主義也被批評解釋力不足，尤其無法解釋過去世界政治的生態。¹⁹

¹⁹ Ibid., pp.222-223.

總結來說，多元主義中不少論述被批評為太過理想，對於國際合作和非國家行為者的地位也過於樂觀。國家仍是主要行為者，高階議題也仍然重要。儘管如此，多元主義中強調行為者的多元和對低層議題的關注可以幫助我們在研究上更理解 NGOs 的功能和影響力。

貳、 研究方法

因應本研究主題需要，本文採行的研究方法為文獻分析法和個案研究法。

一、 文獻分析法：

又稱「次級資料分析法」、「內容分析法」，通常收集相關的國內、外書籍、期刊、論文、研究報告、政府官方出版品、報紙、雜誌等文獻資料，進行分析、比較、整理與整合，並且從理論與實務等方面進行資料的分析探討。因為是用在檢視書面或符號資料中的訊息或內容的一種技術，通常被使用於描述性的研究。²⁰由於本文採質性研究，因此會在欲分析的現象、理論進行文獻檢閱。主要聚焦於「國際非政府組織」、「跨國倡議網絡」、「國際建制」，「全球公民社會」等概念進行探討，蒐集相關期刊、書籍，或論文以回顧研究現況。

二、 個案研究法：

個案研究法通常只研究一種現象、行為者或一個事件，注重

²⁰ 朱柔若譯，Neuman W. Lawrence 著，《社會研究法：質化與量化取向》。(台北：揚智文化，2000)，頁 62。

細節，並提出解釋。因為本文試圖探討 NGOs 在跨國倡議網絡中的策略成效，並假設 NGOs 可以在某些情況下改變國家的行為，使之妥協；因此選擇以集束彈藥公約的成立作為本文個案。個案的資料來源主要來自學術期刊，以及 INGOs「反集束彈藥聯盟」官方網站上的資料、歷年公布的監督報告書，以及組織成員針對公約歷程撰寫的著作。

第四節 研究架構

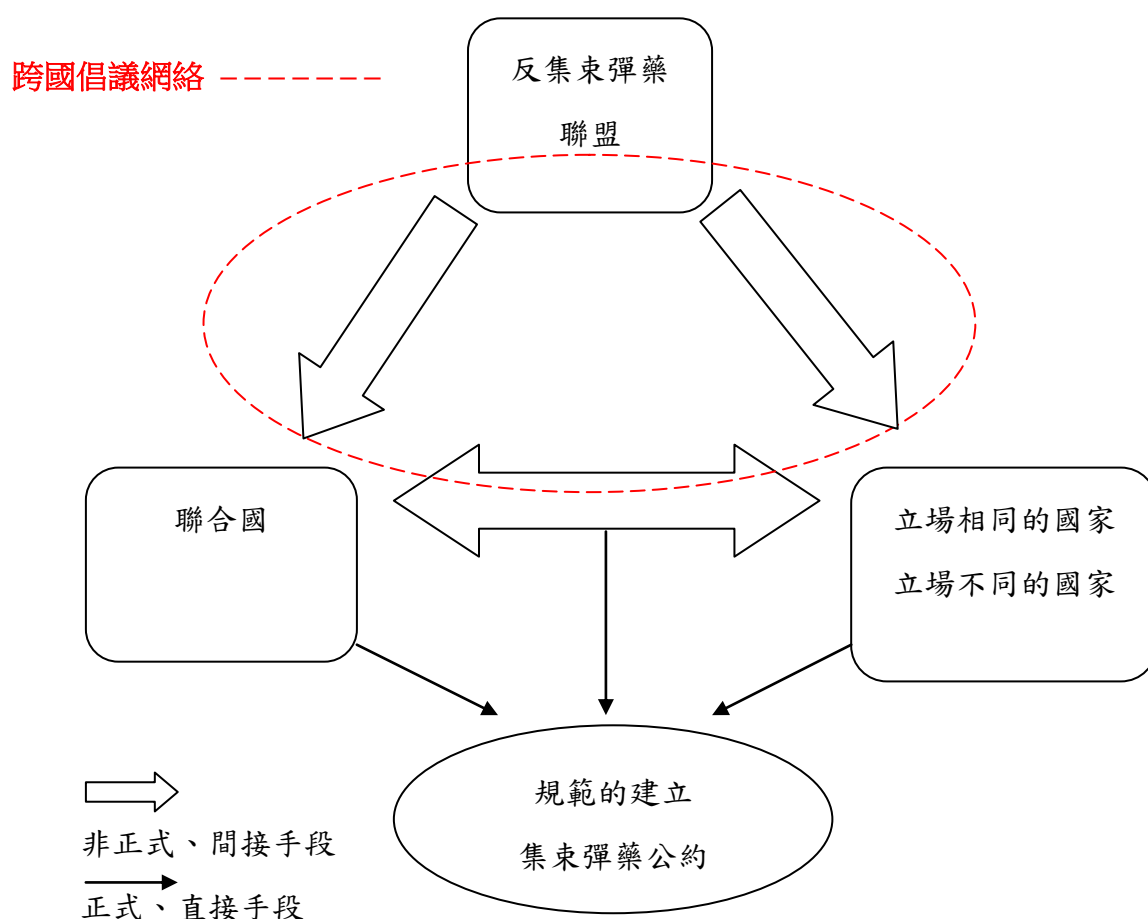


圖 1-1：研究架構圖

本文研究架構如圖 1-1。雖然本文的研究主體為 INGOs，但由於公約的形成代表國際規範的制度化，在制定上仰賴於國家的意願和能力，因此聚焦於解釋 INGOs 如何在網絡內運用策略和其他行為者（國家、國際組織）互動以達成目的。並從學者的論述來檢視這些策略。換句話說，INGOs 主要以非正式的管道或間接的手段影響國家建立規範，圖中的白色箭頭即代表游說、譴責這些間接手段；而國家和聯合國發出的黑色箭頭代表的是建立規範的直接立法手段。

個案部分為了呼應前述的探討，本文側重於反集束彈藥聯盟如何和贊成公約的國家（如挪威）合作；對反對或違反的國家（如美國、英國、日本）造成壓力。除了國家之外，還有和國際政府間組織（聯合國）互動的情況，以及和其他 NGOs（國際紅十字會等）間的網絡聯繫。其中，由於和國家互動的情況中並不是一路順遂，各國接受的情況也不盡相同，因此本文在第二章中以學者提出的迴力鏢模式(boomerang pattern)針對此處加強解釋。

第五節 章節安排

本文共分五個章節，本文章節安排如下：

第一章為緒論，第一節說明本文研究動機，和主要的研究目的。第二節說明本文的研究問題，和可能會遇到的研究限制。第三節說明本文使用的研究方法和研究途徑；第四節說明研究架構，第五節則概述本文的章節安排。

第二章為文獻回顧，第一節探討國際建制的概念，整理學者

對建制的界定解釋和批判，以及在全球治理的背景下，國際建制與 INGOs 的關聯，其在國際建制的運作下如何促進國際合作達成目的，還有其限制。第二節全球公民社會和第三、四節密切相關，由於公民社會在 INGOs 和跨國倡議文獻中時常被提及，卻又難以證明，因此本節整理學者的相關解釋，以及在特定議題中參與治理的方式。第三節探討本文主角—INGOs 在促進和平中帶來的角色，隨著跨國公民政治的崛起，非國家行為者受到關注，也影響了國家地位的變化。在此背景下，說明 INGOs 的定義和功能，以及該行為者和國家、聯合國的互動關係以及應對策略。第四節介紹 INGOs 研究中常被提到的「跨國倡議網絡」相關文獻之整理。跨國倡議網絡是甚麼，如何形成，又如何發揮影響力？以及在倡議成形之後，INGOs 又會有甚麼轉變。

第三章為個案的背景分析，分為三個部分。第一節探討和集束彈藥有關的軍備限制倡議的背景和演變，對傳統武器的限制從常規武器公約到集束彈藥公約中，歸納影響和脈絡。第二節闡述集束彈藥本身的背景，包括其武器特性、被使用的情況及歷史，和其所造成的傷害；第三節則介紹在集束彈藥公約中扮演倡議角色的 INGO「反集束彈藥聯盟」的形成，其運作方式，以及和國際反地雷組織的合作；第四節為小結。

第四章主要探討個案裡倡議中的 INGOs，也就是反集束彈藥聯盟在形成公約的奧斯陸進程中如何發揮影響力。第一節整理進程中數次重要的外交會議，從會議中的談判過程來檢視 NGOs 的影響。第二節則專門探討反集束彈藥聯盟在倡議中和國家的互動，隨著國家立場的不同也有不同的策略，如合作或施壓。第三節說明反集束彈藥聯盟和聯合國的互動模式和合作關係。第四節分析反集束彈藥公約未來的展望和挑戰。

第五章為結論。第一節研究發現回答本文的研究問題，對INGOs 在跨國倡議網絡中的成效做統整和評估。第二節為研究貢獻與未來研究方向，檢視預期的學術貢獻，並分享自己的研究心得、不足之處和其他研究方向，為往後的研究發展做為參考。

第二章 文獻回顧

本章檢閱學者們的重要文獻，有兩個主要目的：一是解釋 INGOs 為何參與，二是解釋如何參與。INGOs 的參與可說反映出國際建制的限制和全球公民社會的形成，於前兩節分別整理之；INGOs 如何參與的部分，由於本文的個案選用人道議題中的軍備限制倡議，因此把 INGOs 的參與定位成促進和平的角色。最後為了解釋其參與為何產生效用，以跨國倡議網絡的論述加以解釋。

第一節 國際建制

壹、 國際建制的概念界定

國際建制(international regime)為國際關係中重要的研究之一，許多學者都提出各自的定義，在使用上也常與國際制度(International institutions)、國際合作(International Cooperation)、甚至是國際組織(International Organizations)交雜使用，容易產生混淆。本節整理較重要的定義，期望對國際建制的概念稍作釐清。

Stephen Haggard 和 Beth A. Simmone 對國際建制做出三種定義，第一，國際建制是一種「模式化的行為」(Patterned Behavior)；第二，其等同於一種「明確的命令」(Explicit Injunctions)；第三，其是一種匯集的規範與預期。²¹由此看出國際建制是國家間為了規範某種特定議題內的國家行為，進而產生的多邊協議。在協議內以明確的規定界定國家行為的範圍。從這層涵義上來看，國際公

²¹ Stephen Haggard and Beth A. Simmone, "Theories of international regimes", *International Organization*, Vol. 41, Issue. 3(1987), pp. 492.

法可說是最早可以察覺的國際建制，雖然其效力和拘束力受到許多質疑，不過其諸多原則仍然規範著國際間的互動。²²Oran R. Young 則將建制視為一種社會制度，管理那些可明確界定的活動或各種活動。²³Young 並認為，國際建制的形成來自三種驅動力：理念(Ideas)，這在議程形成的過程中最為明顯；利益(interests)，其主導著談判階段；物質條件(material conditions)，這點特別是指權力結構的特徵。²⁴Stein 指出國際建制形成的主要功用，可以達成合作以獲得共同利益，或促成協調以迴避共同厭惡。²⁵

最普遍被接受之定義則由 Stephen D. Krasner 所說，是「某個國際關係範疇內，一套潛在或明顯的原則、規範、規則、及決策程序，原則(principles)是指事實、因果和正當性的信念，規範(norms)是行為標準的權利與義務，規則(rules)是對行為的命令或禁令，而決策程序(decision-making procedures)是創造或供給集體抉擇的一般慣例。」²⁶Robert Keohane 則承此界定，將國際建制視為一種「由特定國際政治行為者之期望，匯集而成的一套明示或默示的原則、規範及決策程序」，並指出應包含三個部分：²⁷

第一、政府間國際組織與 INGOs：兩種多邊組織的協作能直接或間接監督行為者的作為並對其做出回應。例如聯合國體系包括數以百計的政府間國際組織，並與眾多跨國 NGOs 維持合作關

²² 陳欣之，〈新自由制度主義、社會建構主義、英國學派〉，收錄於張亞中、左正東主編，《國際關係總論》(新北：揚智文化，2011)，頁 88。

²³ Oran R. Young, "Regime dynamics: the rise and fall of international regimes", *International Organization*, Vol.36, No. 2(1982), pp.277.

²⁴ Oran R. Young, *Creating Regimes: Arctic Accords and International Governance* (NY: Cornell University Press, 1998), pp.21-22.

²⁵ Arthur A. Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World", *International Organization*, Vol. 36, No. 2(1984), pp.304-312.

²⁶ Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Organization* Vol. 36, No. 2 (Spring,1982), pp.186.

²⁷ 引自周志杰，〈國際關係視野下的國際組織與國際公法〉，收錄於張亞中、左正東主編，《國際關係總論》(新北：揚智文化，2011)，頁 303。

係。

第二、明確的多邊規範：這些規範經過政府同意，構成了適用於處理特定領域與跨國性議題的規則，亦即國際規約。

第三、國際慣例：此乃隱含規則的非正式規範，儘管沒有明確的法制化形式，但能夠滿足與塑造行為者的期望與作為，使行為者能互相理解並自願協調彼此行為。

這種界定似乎將國際建制的定義變的更加廣闊，狹義來說，建制被看作是一種由國家界定規範國家行為的正式或非正式的多邊協議，在其中國家為行為主體。在此之前，非國家行為者的出現對國家在建制中的主宰地位並無影響。隨著時間推移，在全球治理理論出現後，學者開始將國際建制和全球治理相連結。Martin Hewson 和 Timothy J. Sinclair 主張國際建制代表的是國際治理，因此是全球治理的一部分，也是來源之一。²⁸Olav Schram Stokke 指出國際治理範疇小於全球治理，雖然存在著差異，但兩者並不衝突，國際建制的分析已走向全球治理的研究。²⁹Rosenau 也認為治理和建制的相似之處在於，都是一系列管理重複的活動中有所作用的原則、規則和程序，差別在於適用範圍不同，國際建制存在於某一個界線清晰的領域。³⁰

貳、 國際建制的限制

²⁸ Martin Hewson and Timothy J. Sinclair, eds., *Approaches to Global Governance Theory*, (NY: State Univ of New York Pr, 1999.9), PP.11-13.

²⁹ 袁鶴齡，〈全球化世界的治理〉，（台中：若水堂，2004），頁 100-103。

³⁰ 鐘京佑，〈全球治理與國際建制：行為主體與行為模式〉，《國際關係學報》，第 21 期(2006.1)，頁 125。

國際建制研究對於以國家權力或利益為基礎的合作關係提出許多見解，但仍受到不少質疑。其中尤以 Susan Strange 的批判最具代表性，可整理成以下幾點：³¹

第一、一個過時的流行：其認為國際建制的研究之所以在美國流行，肇因於時代背景造成美國權力的衰退，使自由派學者希望可以透過多邊管理機制將損害降低。其認為建制是為了重塑美國的霸權地位，藉由工具化的國際建制來持續維持霸權的存續。

第二、不精確性：其批判國際建制的定義太過模糊。Strange 批判建制是一種無益的概念，其困惑並模糊了權力和利益之間的關係。當所有國際安排都被視為是一種建制時，建制反而不能彰顯其影響的重要性，而僅是一種附帶的現象。³²

第三、價值偏見：Strange 表示「建制」一詞含有研究者本身的價值觀，將國際體系類比成國家政府並不正確，這會誇大體系秩序和可預測性的程度，和實際情況並不符合。

第四、觀點過於靜態：建制的觀點過於靜態，但國際社會瞬息萬變，國家間的協議也處於不斷變動的過程，難以維持此體系的秩序和定義規範。

第五、以國家為中心：國際建制對於國際政治經濟的研究太過受制於國家中心典範。就國際社會來說，許多時候，政府間透過國際組織所做的談判和協議並不是最重要或關鍵的議題。

³¹ 李英璇，〈新自由制度主義下的海域資源共同開發：以南沙群島海域為例〉，碩士論文，國立政治大學外交學系(2008)，頁 25-26。

³² Susan Strange, "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis", : International Organization, Vol. 36, No. 2(1982), pp.486-487.

此外，國際建制偏向強調國際合作的正面意義，凸顯那些已經有廣泛認可的規範，但對負面影響著墨較少。例如一旦談判國家之間的協商權力的平衡關係改變或者對國家利益的認知改變，就可能造成建制功能不彰。且許多稱為國際建制的制度不過是一個各自表述的協議，並沒有實際的合作行為。從個案來看也不一定在每個領域都能形成成功的建制。如在多邊貿易協定中 GATT/WTO 始終因為決策過程的不透明和大國主導議程受到批判；³³在國際航空合作上，各國因無法擺脫權力和國家利益的因素妨礙了建制的成立；無線電廣播則因強國佔有優勢所以無法在基本原則和規範上達成共識；電信領域雖早有協定，但隨著技術的增長誘使強國壟斷資源，說明國際合作的困難度。³⁴

參、 國際非政府組織與國際建制

由於本文探討 INGOs 的角色，因此將國際建制視為全球治理一部分的論述較適合分析。有學者則指出，既然國際建制的目的是讓國家在合作上取得共識、提高意願和降低風險，這種促進國際合作的角色和 INGOs 是類似的，尤其是在解決國際合作中資訊與互信度不足、搭便車問題等。³⁵但 INGOs 和國際建制畢竟不同，建制是長期延續的型態，INGOs 則是較功能性、非正式的角色。因此，在此前提下，INGOs 的功能應較接近於當國際建制在某特定議題上無法滿足國際社會的需求時，INGOs 可彌補其不足；或是協助國家合作，建立更完備的國際建制。況且，國際建制的目

³³ Richard H. Steinberg, "In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO", *International Organization*, Vol. 56, No. 2(Spring, 2002), pp. 339.

³⁴ 宋興洲，〈國際合作理論與亞太區域經濟〉，《問題與研究》，第 36 卷，第 3 期(1997.3)，頁 43-44。

³⁵ 辛翠玲，〈聯合國體系內 NGO 角色與參與機會變遷之分析：新制度主義的觀點〉，《兩岸與國際事務》，第 2 卷，第 2 期(2005.4)，頁 31。

的是促進國際合作，但 INGOs 的目的卻往往是解決某些問題，促進國際合作是達成此目的的有效手段，因此在某些可引起共鳴的特定議題或許可超越國家對利益的認知。

針對 NGOs 超越現行國際建制對於國際社會的治理，可整理出幾個成功的案例：³⁶

第一是國際反地雷組織於 1996 年時號召禁止地雷的成就，此舉開創了國際會議由非主權國家或非聯合國機構設定議程並追蹤決議執行的先例。代表國際建制的聯合國體系在此案例中完全處於被動的情況下配合 INGOs 倡議的行動。關於禁雷公約在第三章有較詳細的論述。

第二是「國際刑事法庭」的成立，1998 年時上千個 NGOs 以及 106 個國家代表聚集在羅馬，共同呼籲設立國際刑事法庭，以起訴對平民百姓犯下大規模罪刑之個人（非國家或軍隊），審理國家法院無法或不願審理之戰爭罪、種族屠殺及違反人道罪等重大罪行，最後通過「羅馬國際刑事法庭條約」，在此個案中 INGOs 和國家（主要為加拿大、來自歐洲及非洲的國家）在 NGOs 的主要平台「國際刑事法庭聯盟」極力支持國際刑事法庭的設立，成功地跳脫反對國家在安理會的阻擾，在由強權國家們主導的國際政治下激盪出一股新氣象。

第三是 NGOs 影響反多邊投資協議之運動，此案例中聚集了來自 50 個國家的 600 個 INGOs 反對 29 個富有國家的多邊投資協議簽訂(multilateral agreement on investment ,MAI)。在跨國企業遊

³⁶ 整理自註 30，頁 126-127，以及 Charlotte Ku and Paul F. Diehl, op. cit., pp.169.

說和美國推動後，由經濟合作暨發展組織(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)於 1995 年開始進行協議的談判。協定內容追求投資自由化，且並未規範企業社會責任，被反對者批評為「公司治國條約」，以及國際經濟機制缺乏民主參與等，引起各地 NGOs 串聯成網絡加以反對，最後因為開發中國家一致反對，MAI 也宣告破局。其歸功於 NGOs 對幾個關鍵 OECD 會員國密集的遊說奏效，以及利用網際網路增強跨國集體行動的力量。³⁷

第四是《菸草控制框架公約》的提倡，由兩個 NGOs 聯盟所籌措，分別是由 91 國中超過 200 個 NGOs 組成的「框架公約聯盟」(Framework Convention Alliance)，以及「國際菸草組織」(Tobacco Transnationals)。在世界衛生組織主持下由各國談判而成。

第五為《禁止公海流網捕魚保護法》的落實，雖然是由聯合國大會授權決議，但此國際法的實施仰賴於不同的環境 NGOs 監督，如綠色和平組織。

這些案例可說明 INGOs 在促進和平、解決人權、環境保護等功能上逐漸取得話語權的趨勢，並不是取代國家，而是一種共同分擔權力以促進更全面的國際合作的治理關係。

第二節 全球公民社會

壹、 全球公民社會概念界定

³⁷ 吳美智，〈非政府組織跨國倡議運動：1997-98 年反多邊投資協定運動之研究〉，《全球政治評論》，第 29 期(2010.1)，頁 95。

在解析全球公民社會(Globla Civil Society)前，應先釐清公民社會(Civil Society)。公民社會此一概念起始於 18 世紀，指的是一群由公民自己所組成的團體，透過法律體系彼此約束，作為一種爭端解決機制。黑格爾(Hegal)認為公民社會是存在於家庭與國家間的層級，目的是追求團體生活的秩序和穩定。³⁸近代定義較明確者則為倫敦政治經濟學院的公民社會研究中心，將公民社會定義成一種圍繞共同利益、目標和價值的，非強制的行動團體。其中包括不同的場所、人物和組織機構，以及多種程度的正規性、自治性和權力結構。公民社會通常運作於慈善機構、NGOs、社區組織、婦女組織、宗教團體、專業協會、工會、自助組織、社會運動團體、商業協會、聯盟等之中。³⁹

Paul Wapner 將全球公民社會定義為「公民為了個人或集體的目的在國家和市場活動範圍之外進行跨國結社或活動的社會領域，它包括 INGOs 和 NGOs 聯盟、全球公民網絡、跨國社會運動、以及全球公共領域等。」⁴⁰

John Keane 在 2003 年出版的《全球公民社會？》(Global Civil Society?) 中歸納出全球公民社會的五個特徵：⁴¹

第一、全球公民社會指涉的是「非政府」的結構與行動，無論是以個人、家戶、企業、非營利組織、社會運動或文化社群作為單位，皆不是任何政府意志下的產物。

第二、全球公民社會應該被視作是一種互相關聯密切的「社

³⁸ 引自江啟臣，《國際組織與全球治理概論》，(台北：五南，2009)，頁 236。

³⁹ 引自郭耀昌，〈誰來建構公民社會？〉，《空大行政學報》，第 22 期(2011.8)，頁 98。

⁴⁰ 同註 30，頁 110。

⁴¹ 引自顧忠華，〈公民社會的全球變奏〉，《臺灣民主季刊》，第四卷，第二期(2007.6)，頁 184。

會過程」(social process)，它的組成不僅僅包括各式各樣的機構、組織、網絡，還會形成某些特定的規範，具備了「社會」的形式。

第三、全球公民社會的基本規範之一，即是強調反對使用暴力的「文明性」(civility)，它因為納入了十分異質的信仰、價值和文化，所以必須鼓勵所有成員彼此尊重差異、互相妥協，並且避免運用暴力來解決爭端。

第四、由於全球公民社會的「多元性」，讓它隱含了潛在的衝突可能性，這使得公民們對於全球人類之間的互賴關係有必要更加自覺，以充份意識到全球問題的複雜關聯。

第五、全球公民社會當然應該突顯「全球性」，其涉及的政治、經濟和社會議題，遠遠超出了特定的區域和國家界限，以全球作為互動的整體場域。

其他學者也對全球公民社會作出各種表述，如 Jan Aart Scholte 認為其是一種政治空間，其中自願性團體協助追求型塑可治理一個或社會生活中不同面向的規則；⁴²Craig Warkentin 和 Karen Mingst 認為其是一種意識形態上通往政治參與、介入機會的渠道，也是一種擁有一定特性(元素)的持續現象；⁴³Marie-Josée Massicotte 認為全球公民社會可以(但不一定)跨越國家邊界，出現在家庭、國家以及市場制度之外的無數團體、行為網絡和知識。⁴⁴雖然以上定義對於全球公民社會的定義多有歧異，且關注不同面向，但可大致整理出三點要素：

⁴² Jan Aart Scholte, "Civil Society and Democracy in Global Governance", *Global Governance*, Vol. 8 Issue 3 (Jul-Sep, 2002), pp.281.

⁴³ Craig Warkentin and Karen Mingst, op. cit., pp.237.

⁴⁴ Marie-Josée Massicotte, "Global Governance and the Global Political Economy: Three Texts in Search of a Synthesis", *Global Governance*, Vol. 5, Issue. 1(Jan-Mar, 1999), pp.127.

第一、目的、動機：全球公民社會得以成型係因人們有共同的目的或價值觀、信念，對某種特定議題有訴求。

第二、運作範圍：全球公民社會發揮影響力的範圍在國家(公部門)和市場(私部門)之外，也就是全球治理所謂的第三部門。

第三、實踐上的行為者：全球公民社會下參與治理的行為者為非國家、次國家，或跨國家行為者。如 INGOs、跨國社會運動等。

貳、 全球公民社會的形成與國際非政府組織的參與

James. N. Rosenau 指出，因為科技進展帶動思想、貨幣與資訊的快速流動，使國際社會成員間的互賴關係更加密切，關注的議題也隨之增加，如毒品交易、恐怖主義和愛滋病等，因此國家與政府在處理此類的議題上能力衰退，形塑出不同的「權威空間」(Space of Authorities, SOAs)，更促使全球公民社會的出現。⁴⁵ 權威空間和國家領土疆界並不全然一致，主權國家和非國家行為者同樣共處於權威空間內參與治理。全球公民社會下的分析主體通常為非國家行為者，因此在全球治理的假設下較有發展空間。這類文獻通常將重點放在全球公民社會參與治理的重要性，認為全球公民社會的參與成為了一種重新建構全球治理的力量。

既然全球公民社會在國際關係中的作用是形塑處理國際事務

⁴⁵ James N. Rosenau, "Governance in New Global Order," in David Held and Anthony McGrew, eds., *Governing Globalization* (Cambridge, UK: Polity Press, 2002), pp.12-16. 引自王啟明，〈國際建制與霸權體系的維繫：以產品生命週期理論分析〉，《亞太研究通訊》，第 8 期(2010.7)，頁 138。

機制的基礎，而 NGOs 又被認為是公民社會的重要行為者，自不容忽視它在全球治理當中所扮演的特定功能。NGOs 可以達到不可忽視的影響，其運作模式反應了全球公民社會的特性。過去學界多注重由國家為代表的公部門和企業為代表的私部門，而 NGOs 所代表的第三部門就代表了公民意識的自主性。有些行為可能違反國家利益，但是因為符合共有的價值觀，如人道、人權意識等等，人們反而不一定會以國家利益為優先，而這些公民社會的聲音參與議題的重要管道就是 NGOs。

也有學者以「權力」的概念來解釋全球公民社會的運作。Michael Barnett 和 Raymond Duvall 在《全球治理中的權力》(Power in Global Governance)中提出權力其實有不同的形式，並且透過社會關係中行為者的互動去形塑其行為和能力。其中以兩種標準作為權力分類的依據，縱向為權力透過何種管道運作，又可分為「特定行為者的互動」、和「建構的社會關係」；橫向為關係的特異性，也就是在特定關係中行為者互動的明確性程度，分成「直接」和「擴散」。再以此發展出四種權力的分類：強制性權力(compulsory power)、制度性權力(institutional power)、結構性權力(structural power)和生產性權力(productive power)。⁴⁶強制性權力廣義解釋為有意或無意的影響他者，且這種權力不只限於物質資源；也包括了象徵性或規範性的資源。因此跨國行為者、INGOs 透過策略性公開資訊強迫其目標國家改變行為，或是遵守它們促成的倡議，也是一種強制性權力。⁴⁷Ronnie D. Lipschutz 則認為全球公民社會的運作可理解為制度性權力和生產性權力的型態，⁴⁸

⁴⁶ Barnett, Michael and Raymond Duvall, "Power in Global Governance" in Michael Barnett and Raymond Duvall, eds., *Power in Global Governance*(Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005), pp.8-13, and Michael Barnett and Raymond Duvall, "Power in International Politics", *International Organization*, Vol. 59, Issue 1(2005), pp.49-57.

⁴⁷ Ibid., pp.15.

⁴⁸ Ronnie D. Lipschutz, "Global civil society and global governmentality: or, the search for politics and

前者指涉行為者透過正式或非正式的制度間接地約束它者，後者強調社會過程，而不是對行為者的控制，因為行為者在社會過程中會產生理解和認知利益。上述學者對於權力形式的詮釋或許有微妙的差別，但都同意在全球治理中這種直接或間接影響其他行為者的手段為權力的體現。

此外，全球公民社會的網絡得以形成，其靈活鬆散的組織架構、和日新月異的通訊科技也有密切關聯。由於 NGOs 的運作特點就是以靈活的組織達成高效率的目標，和政府組織、官僚體系時常為了行政程序而造成效率低落有所不同。如 Judy Williams 以一人之力，利用電腦網際網路，以六年的時間組織了六十個國家與一千三百個 NGOs 的聯盟，⁴⁹有論者樂觀的認為，全球資訊網 (World Wide Web) 結合全球公民社會將可能創造出嶄新的國際政治環境，而在其中，國家主權受到限制，而 NGOs 藉由扮演公民社會的關鍵角色，可以出奇且有效率的運作。⁵⁰

從參與的議題來觀察，可以發現成功的議題還是都在人權與環境等議題，環境議題如 Ronnie D. Lipschutz 闡述關於當地知識和全球環境治理的相關性，其指出經濟整合伴隨著政治分裂的現象，以及其影響。受到經濟全球化的影響，世界逐漸整合成單一經濟體系，在此之下主權國家將會逐漸失去其掌控國內和國際事務的權威。以環境治理為例，他認為在 21 世紀的全球政治中勢必會發展出新的治理體系，這種新興治理是功能主義的(functionalist) 而不是全面性的(comprehensive)，全球公民社會在其中則扮演著重

the state amidst the capillaries of social power”, in Michael Barnett and Raymond Duvall, eds., op. cit., pp.229.

⁴⁹ 王振軒，《人道救援的理論與實務》(台中：必中，2003)，頁 81。

⁵⁰ Craig Warkentin and Karen Mingst, op. cit., pp.231-257.

要角色。⁵¹Paul Wapner 指出環境議題和道德觀念是重疊的，⁵²道德觀念擴大解釋即可引申至公民社會的概念。Liliana Botcheva 以環境治理為例，說明制定政策時專業知識和政治的影響。為了確保政策保有針對議題的專業知識，應該要建立嚴謹的技術諮詢和政治協商。⁵³

人權議題則如 Kurt Mill 指出新的人道主義已和當代衝突連結，衝突不在只限於國家之間，在於不同的國家和非國家行為者之間。在其中，NGOs 的角色除了利用全球通訊形成壓力(CNN 效應)，也有可能幫助形成人道規範，而國際人道規範和組織很大程度上取決於國家支持。⁵⁴

以上的例子可看出全球公民社會的研究仍有明顯的議題侷限。Lipschutz 表示，雖然他也倚重全球公民社會的重要性，但國家的地位不會因此受到貶低。因為即使這些社會力量質疑和反對國家制度，卻從未真正獨立於國家之外。它們總是出現在那些「不是直接由國家控制的空間」，說明了現有結構的限制。⁵⁵總結來說，全球公民社會概念的出現挑戰了傳統的國家中心論，在其中 NGOs 利用網路的優勢，既靈活且節省成本；本身對議題的專業性也在制定政策或規範公約時受到倚重。這種特質讓公民社會在全球化下的世界得以發展出不同以往的治理方式。

⁵¹ Ronnie D. Lipschutz, "From Place to Planet: Local Knowledge and Global Environmental Governance", *Global Governance*, Vol. 3, Issue. 1(1997.3), pp.83-102.

⁵² 請參閱 Paul Wapner, "Environmental Ethics and Global Governance: Engaging the International Liberal Tradition", *Global Governance*, Vol. 3, Issue. 2(1997.5), pp.213-231.

⁵³ Liliana Botcheva, "Expertise and International Governance: Eastern Europe and the Adoption of European Union Environmental Legislation", *Global Governance*, Vol. 7, No. 2(2001), pp.197-244.

⁵⁴ Kurt Mill, "Neo-Humanitarianism: The Role of International Humanitarian Norms and Organizations in Contemporary Conflict.", *Global Governance*, Vol. 11, Issue. 2(2005), pp161-183.

⁵⁵ Marie-Josée Massicotte, p. cit., p.127-149。

第三節 國際非政府組織在促進和平中的角色

在國際關係中，國家一直扮演核心角色，也是研究的主流。但隨著時代的演變，跨國公民政治開始蓬勃發展。跳脫傳統的國家中心論，挑戰國家主權。就如 Jessica T. Mathews 所觀察到的，冷戰結束後並不只帶來國家間的權力調整，而是在國家、市場，以及公民社會間新穎的權力再分配。政府和企業、NGOs 等公民團體共享權力—包括政治的、社會的，以及主權核心中的安全角色。⁵⁶Robert O. Keohane 和 Joseph S. Nye 則正視不具公權力的非國家行為者，提出以世界政治(world politics)取代國際政治的主張。⁵⁷爾後「全球公民社會」概念被提出，其對國際政治結構的影響，以及多元行為者參與共治的「全球治理」，都代表著非國家行為者的發展空間受到重視。根據 Bob Reinalda 的定義，非國家行為者又可區分為：非政府組織(Non-Governmental Organization, NGOs)、跨國企業(Multinational Corporation, MNCs)以及政府間組織(Intergovernmental Organizations, IOs)三者。⁵⁸其中 NGOs 為本文欲探討的主要行為者，因此本節將對此概念稍作回顧，並探討 NGOs 為了達成目的(促進和平)所使用的策略。

壹、 國際非政府組織的定義及功能

INGOs 定義可說建立於 NGOs 之上，兩者時常混用，缺乏較明確的區分。不少文獻中使用 NGOs 的字眼同樣也可以指涉

⁵⁶ Jessica T. Mathews, op. cit., pp. 50.

⁵⁷ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, "Transnational Relations and International Organization," *World Politics*, Vol. 27, No. 1(1974), pp. 39~62.引自辛翠玲，〈跨國公民政治研究與理論發展之省思〉，《問題與研究》，第 51 卷，第 3 期(2012.9)，頁 3。

⁵⁸ Bob Reinalda, "Private in Form, Public in Purpose: NGOs in International Relations Theory", in Bas Arts, Math Noortmann and Bob Reinalda, eds., *Non-State Actors in International Relations*, (Aldershot, UK: Ashgate, 2001), pp.13.書中對此分類也有另一種敘述，分別是公共利益導向的非政府行為者(Public-interest-oriented non-governmental actors)、營利導向的企業行為者(Profit-oriented corporate actors)，以及公共的政府間組織(Public inter-governmental organizations)。

INGOs。Lester Salamon 以七種性質界定 NGOs，分別是組織性、私有性、非營利性、自治性、自願性、非宗教性和非政治性。⁵⁹以聯合國文件來看，第 71 條憲章提供 NGOs 進入聯合國體系的管道，但並無明確定義，而是注重經社理事會和 NGOs 的諮商關係。最常被提到的是聯合國相關的三份文件，分別為經社理事會 1950 年 288 號決議案、1968 年 1296 號決議案，以及 1994 年聯合國文件。其中 1994 年文件較明確地將之為描述為：「一個非營利的實體，其成員是由一國或多國公民組成，其行為由成員的集體意志所決定，以回應和 NGOs 合作的一個或多個社群之需求。」⁶⁰

因此，從此定義延伸，且整理學者意見後，本文以「非政府性」、「非營利性」、「獨立性」、「國際性」幾點性質來界定 INGOs：

非政府性：非政府性強調其非官方性質，代表其成員都是私人的民間團體、個人等。也是判別 NGOs 和政府間組織最基本的標準。如有學者在介紹 INGOs 時，強調其是「相對於政府的自治組織」，為了共同利益、道德和政治因素倡導某些議題，從而激盪世界輿論已吸引公眾關注，並向政府或聯合國各種機構施加壓力。⁶¹

非營利性：從以上定義可看出非營利性、或沒有商業性目標也是判別 INGOs 的關鍵。如果組織以營利為主要目的，則應歸類於跨國企業。國內學者王振軒則因 NGOs 和非營利組織混用情況嚴重，因此更細一步的區分，以運作場域為標準，認為只在單一國家推動、具有草根性質者為非營利組織；組織活動跨越國界者

⁵⁹ Lester Salamon, and Helmut K. Anheier, *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*, (Manchester, UK: Manchester University Press, 1995), pp.14-15.

⁶⁰ P.J. Simmons, "Learning to live with NGOs", *Foreign Policy*, Issue 112(1998), pp.83.

⁶¹ 同註 30，頁 119。

則為 NGOs。⁶²由此可看出 NGOs 和非營利組織定義上或許有所出入，但非營利性的確包含在 NGOs 的性質之中。

獨立性：獨立性指涉 NGOs 本身運作的獨立自主，也呼應了其非政府性。Julie Fisher 指出 NGOs 欲對政府產生影響，自治是其關鍵，且因為怕被政府收編，在策略上會保持距離或是平行合作。⁶³ 跨國行動的 INGOs 也會藉由某些策略來維持自身的獨立性與課責性，如國際特赦組織(Amnesty International)一直堅持拒絕不接受其他政府或政治組織的捐款，以維持運作上的自主。⁶⁴

國際性：從字面上來看，INGOs 和 NGOs 最大的差別似乎在運作範圍有無跨越國界。Bob Reinalda 指出 NGOs 屬於國內行為者，其活動受到國內體制的限制。但當 NGOs 跨越國界和他國或多國的 NGOs 連結時，就成為 INGOs 的機制。⁶⁵ 也有學者提出不同看法，將跨國與否當作 NGOs 和非營利組織的差別。⁶⁶ 持另一種看法的學者則主張 INGOs 和 NGOs 不用刻意區分，一般國際政府組織文件並不刻意強調 NGOs 的「國際性」，統一使用 NGOs 反而可加強其與國家內部的聯繫，在研究上對兩者加以區分通常只是反映欲分析的個案和突顯所研究的層次。因此 INGOs 廣義來說，只要活動強調國際多邊聯繫，或結構上國際性質明顯即可。

67

⁶² 王振軒，《非政府組織概論》，(台中：必中，2003)，頁 45。

⁶³ 鄧國勝、趙秀梅譯，Julie Fisher 著，《NGO 與第三世界的政治發展》，(北京：社會科學文獻出版社，2002)，頁 122。

⁶⁴ 國際特赦組織台灣分會，http://www.amnesty.tw/index.php?page_id=862，瀏覽日期：2014.11.09。

⁶⁵ Bob Reinalda, op. cit., pp.12.

⁶⁶ 同註 62。

⁶⁷ 姜家雄、蔡育岱，〈國際關係與非政府組織研究〉，《國際關係學報》，第 24 期(2007.7)，頁 122。

NGOs 遍布全球，國際運作的 INGOs 大約有 40,000 個，在國家運作的當地 NGOs 更遠超過這個數目，印度大約有 120 萬個 NGOs、俄羅斯有 277,000 個、⁶⁸美國則約有 150 萬左右。⁶⁹NGOs 數量快速增長，也代表了其在全球事務中重要性的上升。

依據功能來看，NGOs 可簡略分為「倡議型非政府組織」(Advocacy NGOs)和「運作型非政府組織」(Operational NGOs)。前者的特色是強力推廣某一理念和價值，透過此一理念與價值的建立來改變社會現狀。如國際特赦組織之於「人權」理念、綠色和平組織之於「反核」。後者則以提供人道救援的需求，如國際紅十字會、美國的洛克菲勒基金會、英國的樂施會等；⁷⁰如依發展程度高低和援助角色的定位則可分成北半球和南半球 NGOs。⁷¹

在促進和平的過程中、NGOs 為了對國家形成限制，最常見的方式就是追求促成國際規範。從 1990 年代開始，NGOs 積極參與國際法和準則的制定與實施，在全球性會議中更參與了談判的所有階段；除了用遊說等手段影響政府，在官方起草的過程中也因專業被借重。這點在人權保護尤其明顯，NGOs 在促進國際標準貢獻良多，像是國際特赦組織的專家就參與了《廢止酷刑公約》(Convention of the Abolition of Torture)⁷²的起草。⁷³而在標準建立之

⁶⁸ <http://www.ngo.in/>, Browse date:2014,5,30.

⁶⁹ Fact Sheet: Non-Governmental Organizations (NGOs) in the United States, <http://www.humanrights.gov/2012/01/12/fact-sheet-non-governmental-organizations-ngos-in-the-united-states/>, Browse date: 2014.5.30.

⁷⁰ 同註 62，頁 46-47。

⁷¹ 江明修審訂，Ann C. Hudock 著，《非政府組織》，(台北：智勝文化，2003)，頁 15-18。

⁷² 此公約應指《聯合國禁止酷刑公約》，全名為《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》(The United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)，為聯合國下的人權公約。

⁷³ Kerstin Martens, "Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations", *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations*, Vol. 13, No. 3(2002),pp. 272.

後，監督機制的運作則有賴於志同道合者(包括國家和國際組織)以及運作型 NGOs 的落實，如監督簽約國有無遵守規範等。

事實上，NGOs 在促進和平的領域上的成就近年來已受到矚目，尤其是人權、人道領域等方面。這點可從諾貝爾和平獎的得主看出端倪，該獎項頒給致力於促進民族國家團結友好、取消或裁減軍備以及組織或宣傳和平會議者。⁷⁴截止到 2014 年共有六次由 INGOs 得獎，可參閱表 2-1。

此外，表格中未提到的 2011 年得主之一 Tawakkul Karman，雖然以個人名義得獎，但其貢獻在於創辦人權 NGO「無鎖鏈女記者」(Women Journalists Without Chains, WJWC)促進中東人權和女權進步，更於 2012 年成為國際透明組織(Transparency International)諮詢理事會的理事成員。⁷⁵由此可見 NGOs 角色和促進和平的連結。

⁷⁴ http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/, Browse date : 2014.5.27.

⁷⁵ 黃莉雯編譯，〈諾貝爾和平獎得主 TAWAKKUL 加入國際透明組織〉，<http://www.tict.org.tw/front/bin/partprint.phtml?Part=news201206&Style=1&PartPage=7>，瀏覽日期：2014.5.25。

表 2-1：諾貝爾和平獎中的 INGOs 得主

得獎年份	得主	得獎理由
1917	紅十字國際委員會	竭盡全力保護第一次世界大戰各方戰俘的權利。
1944	紅十字國際委員會	表彰該組織在第二次世界大戰期間的大量人道主義工作。
1963	紅十字國際委員會&紅十字會聯盟	表彰該組織 100 年來在保障人權上所做的努力。
1977	國際特赦組織	為保護良心犯人權所做的努力。
1997	國際反地雷組織& Judy Williams	表彰他們在禁止、清除殺傷人員地雷上所做出的努力。
1999	無國界醫生	表彰該組織在多個大陸上開創性的人道主義工作。

參考資料：整理自 http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/,

Browse date: 2014.5.25.

貳、 國際非政府組織對國家的策略

Adil Najam 將 NGOs 和政府間的關係依目標和偏好的策略為標準分為合作 (Cooperation)、對抗 (Confrontation)、互補 (Complementarity)，和吸納 (Cooptation) 四種。⁷⁶ 其中合作和互補較

⁷⁶ Adil Najam, "The four C's of third sector-government relations: confrontation, cooptation, complementarity, cooperation.", *Non-profit Management and Leadership*, Vol. 10, No. 4(2000), pp.375-396.

符合本文想探討的互動關係，因為兩者的目標一致，或是試圖達成一致。本文選定之個案的倡議目標是公約的設立，在此前提下並不存在 NGOs 和政府間各行其是的選項，因為無法取得共識。

為了達成目標的一致，P.J. Simmons 認為 NGOs 通常用四種方式來影響政府、多邊制度，以及多國間的合作：設定議程(setting agendas)、談判結果(negotiating outcomes)、賦予正當性(conferring legitimacy)、以及執行解決方案(implementing solutions)。⁷⁷

設定議程：NGOs 在驅使領導者和政策制定者上一直扮演關鍵角色。在 1800 年代初期，英國和國外的反奴隸社(The Anti-Slavery Society)驅動了美國政府對於奴隸貿易的行動；由英國傳教士成立的「英華禁止鴉片貿易協會」(The Anglo-Oriental Society for the Suppression of the Opium Trade)則帶頭引領反毒品運動，導致後來 1912 年成立的《海牙鴉片公約》。1945 年的 NGOs 則努力將人權語言鑲嵌到聯合國憲章、以及之後重要的國際議程中。此外，1960 到 1970 年代間 NGOs 也成功突顯全球環境和人口議題的輪廓。⁷⁸

談判結果：NGOs 在制定多邊協定中至關重要。如遍佈世界各地的化學製造業協會對於 1997 年的《禁止化學武器公約》便幫助設立了一個有效的驗證建制(regime)，且得到業界和軍隊的支持。而在氣候變遷談判的各種會議中，如「環境保護基金」(Environmental Defense Fund)或是「世界企業永續發展委員會」(World Business Council for Sustainable Development, WBCSD)等團體也會協助制訂妥協方案，試圖調解環境和商業利益。與此同時，NGOs 也有助於政府方的談判者理解議題背後的科學專業。此外，

⁷⁷ P.J. Simmons, op. cit., p.84-87.

⁷⁸ ibid., pp.84.

當談判面臨僵局時，NGOs 也扮演著建立信賴或打破僵局的角色，像是 1995 年在討論延長《核不擴散條約》期限的過程中，來自各國的 NGOs 和南非政府代表團合作，協助條約無限期延長。⁷⁹

賦予正當性：NGOs 的評析在推廣或抑制公眾和政治支持上有決定性的作用。1990 年代初期，在長期觀察到銀行拒絕改變只和少數 NGOs 往來的現象後，超過 150 個關注公共利益的 NGOs 參加永續運動以帶動更優越的開放性與課責性，並鼓勵銀行降低債務以及提出可以對環境更合理而減少破壞的發展策略。即使是國際貨幣基金組織(International Monetary Fund, IMF)也不得不開始改變方向，在 1998 年該組織的董事會和數個 NGOs 的領導人會晤，討論他們希望 IMF 提升基金透明度的提案。⁸⁰

執行解決方案：NGOs 有時能藉由做到政府不能或不願做的事來改變現況。有些人道主義者和發展性質的 NGOs 天生擁有優勢就是因為其中立性質和經驗。如國際紅十字會提供健保服務給政治犯，但作為交換，紅十字會需對所見到的那些違反人權的暴力三緘其口；即使無法得到聯合國的協助，樂施會(Oxfam international)仍在人道災難中噓寒送暖。INGOs 更扮演著將國際協議和規範傳達給國內現實的角色。當政府對人權議題視而不見時，國際特赦組織或是保護記者委員會(committee to protect journalists)這類團體就會以違反聯合國人權宣言為由呼籲關注。⁸¹

Julie Fisher 也將 NGOs 的策略分為三種—政治迴避(Political Isolation)、倡議(Advocacy)以及與國家合作(Cooperation with

⁷⁹ *ibid.*, pp.86.

⁸⁰ *ibid.*

⁸¹ *ibid.*, pp 88.

Government)。⁸²雖然原意是解釋國內 NGOs 應對政府的策略，但大體脫離不了非國家行為者從框架外影響其他行為者決策的策略模式，也可幫助釐清 INGOs 之策略運用。

政治迴避：一些基層組織有時會下意識地避開政府，藉由建立群眾基礎來強化中介的區域網絡。Fisher 指出這種策略特別適用於壓制性的環境，組織的目的是加強公民社會以促進民主化進程。如在南非，當地的 NGOs 會利用迴避來維護自身的獨立性，也就是避免被收編和維持自治。

倡議：倡議同樣基於拒絕被收編或控制，但 NGOs 和國家間有直接互動關係，且通常不會處於壓制性環境。NGOs 的倡議者通常會使用下列手段：勸說、遊說、競選、呼籲等。這些不同形式的倡議手段的共通點在於利用知識和策略來應對各種政府政策，且對加強公民社會的影響比由上至下的改革更為有效。⁸³在國際層次上也呼應了 Keck 和 Sikkink 的「跨國倡議網絡」研究，他們認為倡議多著重其在全球公民社會中的力量，倡議網絡中的行為包括遊說、制定標準、監督遵守情況、譴責違反規範者等。

和國家合作：合作策略常與 NGOs 的倡議共存，適用於 NGOs 和政府達成共識時。如 1991 年印度卡納塔克邦州的污染控制委員會主動接受 NGOs 倡議，減少當地河流的污染狀況並補償周邊住民。⁸⁴INGOs 的部分，國際反地雷組織和以加拿大為首贊成反地雷的中小國家在倡議中也是合作關係。從以上例子可以看出和國家合作在議題上可增加 NGOs 在倡議中的影響力，也證明了 NGOs

⁸² 同註 63，頁 107-138。

⁸³ 同上註，頁 119。

⁸⁴ 同上註，頁 121。

會使用混合的策略以應對不同情況。儘管如此，合作可與倡議共存的情況反過來說也可以解釋為成功的倡議中必須要有和國家合作的要素，萬一無法達成共識，倡議就難以成功。

參、 國際非政府組織對聯合國的策略

身為主權國家組成的國際政府間組織，聯合國的宗旨為促進國際和平和安全、發展、人權、人道事務，以及國際法等議題的實現，因此和同樣關注促進人權、人道目的的 NGOs 接觸密切，也維持較良好的合作關係。實際執行面上，聯合國在處理人權事務上分寸難以拿捏，有顧慮干涉國家內政之虞，因此維護人權、人道的責任時則落在 NGOs 上。⁸⁵ 隨著 NGOs 積極地參與國際事務，在聯合國的政策醞釀、制定與執行的過程中，NGOs 也已成爲聯合國必要的夥伴(indispensable partners)，許多聯合國的工作都需要 NGOs 的配合。⁸⁶ Peter Willetts 觀察到 NGOs 在聯合國決策體系中角色的演變，代表其重要性逐漸升高。⁸⁷ Ian Johnstone 則以聯合國秘書長的角色為切入點，指出其說服力看似來自國際法和聯合國憲章的正當性，但實際上要增加影響力還是要依賴與其他國際行為者相連結。⁸⁸

聯合國的機構中和 NGOs 互動最頻繁的是經濟與社會理事會，簡稱經社理事會(Economic and Social Council, ECOSOC)。經社理事會由 54 個會員國組成，經聯合國大會選舉產生，任期三年。

⁸⁵ William Korey, *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights: "A Curious Grapevine"*(NY:st. Martin's Press, 1998), pp.5.引自張子揚，〈聯合國集團政治對人權非政府組織之影響〉，《全球政治評論》，第十二期(2005.10)，頁 5。

⁸⁶ 同註 30，頁 55。

⁸⁷ Peter Willetts, "From 'Consultative Arrangements' to 'Partnership': The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN," *Global Governance*, Vol. 6, No. 2 (Apr.–June 2000), pp. 191.

⁸⁸ Ian Johnstone, "The Role of the UN Secretary-General: The Power of Persuasion Based on Law," *Global Governance*, Vol. 9, No. 4 (Oct.–Dec. 2003), pp. 441-458.

理事會主要關注的是世界的經濟、社會和環境挑戰，針對此類議題討論、辯論後對各會員國以及相關機構提出政策建議。⁸⁹

國際政府間組織和 INGOs 的合作可整理成三種途徑：⁹⁰

第一、建立溝通協商的機制：民間組織參與公部門活動的公共管理途徑，也就是透過政府和 NGOs 之間建構起溝通協商的機制而得以實現，如各國政府舉辦的 NGOs 外交會議、或是聯合國難民署的「行動夥伴全球會議」與「人道及人權非政府組織強化國際難民保護體系之合作會議」等。

第二、NGOs 活動經費與預算補助之建制化：透過各國政府對於 NGOs 經費預算的補助，以提升 NGOs 組織的活動能力。但是也有學者認為這種方式使 NGOs 失去其獨立性，因為 NGOs 對贊助者有課責性的問題。在這種互動關係中，贊助者可以尋求對錢負責的財政控制，以及尋求對特定目的負責的政策控制來影響 NGOs。⁹¹

第三、跨區域的 INGOs 協力夥伴關係的建立：為了達到全球治理的目標，各國政府必須和跨區域的 INGOs 形成密切的協力夥伴關係，如聯合國和 NGOs 間的「行動夥伴關係」(Partnership in Action)。

也有學者將 NGOs 與聯合國的互動概分成四種關係：⁹²

⁸⁹ ECOSOC, <http://www.un.org/zh/ecosoc/about/>, Browse date:2014.11.10.

⁹⁰ 同註 30，頁 131-132。

⁹¹ 此處的贊助者(Patron)也可以指政府、基金會、甚至是其他 NGOs。參閱 Adil Najam, “NGO Accountability: A Conceptual Framework”, *Development Policy Review*, Vol. 14, Issue. 4(1996.12), pp.339-354.

⁹² 同註 85，頁 7-9。

第一、諮商：由於聯合國憲章第 71 條規定經社理事會可以授予 NGO 諮商地位(consultative status)，理事會其後又設立「非政府組織委員會」(The Committee on NGOs)，至 1996 年 31 號決議案規定 NGOs 取得諮商地位的要件與程序，以及相關審核規定後，諮商管道大抵確立。

因為上述規定讓諮商成為 NGOs 進入聯合國的正式管道，諮商地位提供 NGOs 許多特權，包括諮商經社理事會和其附屬機構，還有經社理事會主辦的特別委員會，以及聯合國召開的一切國際會議和小型武器特設進程等(ad-hoc processes on small arms)。⁹³目前具有諮商地位的 NGOs 大約有 3900 個左右，獲得諮商地位的 NGOs 近年來大幅增長，也顯示其在聯合國體系的決策中地位的上升。諮商地位又可分坐三類，第一類為全面性(General)諮商地位，授予歷史悠久、規模龐大的，且活動涵蓋多數議題的 INGOs，這類 NGOs 因為條件最嚴格，數量也最少，但可以對經社理事會和附屬機構的議題提出建言；第二類是特別性(Special)諮商地位，授予具有在特定領域具有特殊專長的 NGOs，針對專長的議題進行諮商，此非類數量最多；第三類為冊封性(Roster)諮商地位，授給關注議題較小的 NGOs。⁹⁴

第二、專案合作：適用於不具有諮商地位，但在開發中地區，涉及到聯合國工作的多數 NGOs，聯合國相關機構便以專案合作的方式委託 NGOs 執行計畫，如經濟發展、賑災、傳遞資訊、和觀念倡導等。

⁹³ Basic Facts about ECOSOC Status, <http://csonet.org/index.php?menu=17>, Browse date:2014.11.10.

⁹⁴ 具有諮商地位之 NGOs 清單請參閱 <http://csonet.org/content/documents/e2013inf6.pdf>, Browse date:2014.11.10.

第三、募款：除了從聯合國獲得執行計畫的補助資金以外，近年來 NGOs 也成為聯合國執行計畫的重要資金來源，如國際扶輪社(Rotary International)截至 1999 年為止，總共捐獻 2 億 4 千萬美元給全球消滅小兒麻痺運動，其中逾半捐由聯合國兒童基金代為執行。⁹⁵

第四、政策對話：NGOs 在與聯合國的合作關係中，主要是扮演諮商者和執行者的角色，對於聯合國的政策制定可以提出有用的建言。

由以上互動關係可看出 NGOs 和聯合國處於分工合作、共生共榮的夥伴關係。這種利害一致的合作關係與 NGOs 和國家間的互動大相逕庭，因此策略的選擇也不同。由於具有諮商地位的 NGOs 比起不具有諮商地位的 NGOs 在國際上享有更大的發言權，也有利於募款和擴張組織，⁹⁶因此 NGOs 為了實現目的和獲取更多資源，策略上會向經社理事會爭取諮商地位，以政策對話增加議題影響力。

第四節 跨國倡議網絡研究概況

壹、 跨國倡議網絡定義：

Joseph S. Nye 主編的《全球化世界的治理》中提到，NGOs 在國際治理和政策制訂中一直有其影響力，但真正帶來改變的是由公民社會行為體所發起的國際倡議迅速增加。⁹⁷換言之，NGOs

⁹⁵ 同註 85，頁 9。

⁹⁶ 同上註，頁 8。

⁹⁷ 同註 2，頁 225。

反映了公民社會的需求得以造成影響，而其最有效的方式之一即是推動跨國倡議網絡。

何為跨國倡議網絡 (Transnational Advocacy Networks, TANs)? 根據 Margaret E. Keck 與 Kathryn Sikkink 的解釋，其係由國際上致力於同樣議題的不同行為者所組成，因為有共同的價值觀和話語且經常交換訊息的互助網絡。⁹⁸ 網絡中的行為者主要包含下列幾種：一、國際和國內的非政府研究和倡議組織；二、地方社會運動；三、基金會；四、媒體；五、教會、商會、消費者組織和知識分子；六、區域和國際政府間組織的相關部門；七、政府行政和立法機構的相關部門。⁹⁹ 在其中又常由公民團體或 NGOs 等非國家行為者所推動，因此可說是探討 NGOs 如何以理念主張為出發點，並串連、動員大眾壓力，聯合志同道合的其他 NGOs、媒體管道等形成對目標行為者施壓的網絡。跨國倡議網絡在組成方面不同於 INGOs，也異於跨國社會運動，網絡成員的背景相對複雜，彼此並不一定隸屬於共同的組織。

貳、 跨國倡議網絡如何運作及發揮效用：

由於跨國倡議網絡的出現通常表示國內團體與政府間的交流渠道受到阻擋，或者渠道無法解決衝突，此時網絡中最常見的運作模式就是「迴力鏢模式」(boomerang pattern)。也就是當國內的 NGOs 無法直接與政府溝通時，選擇繞過政府，直接尋求國際社會的協助，試圖從外部對國家施予壓力。這種模式在人權議題尤其明顯，而且通常目標是改變一個國家的國內政策或行為來捍衛權利，因為政府不只是權利主要的守衛者，也是主要的侵犯者。在

⁹⁸ 同註 5，頁 2。

⁹⁹ 同上註，頁 10。

其他的議題領域，或是當網絡的訴求不止於此，想實現涉及各種行為者廣泛的程序變化時，運作模式可能就會更加多樣化。¹⁰⁰

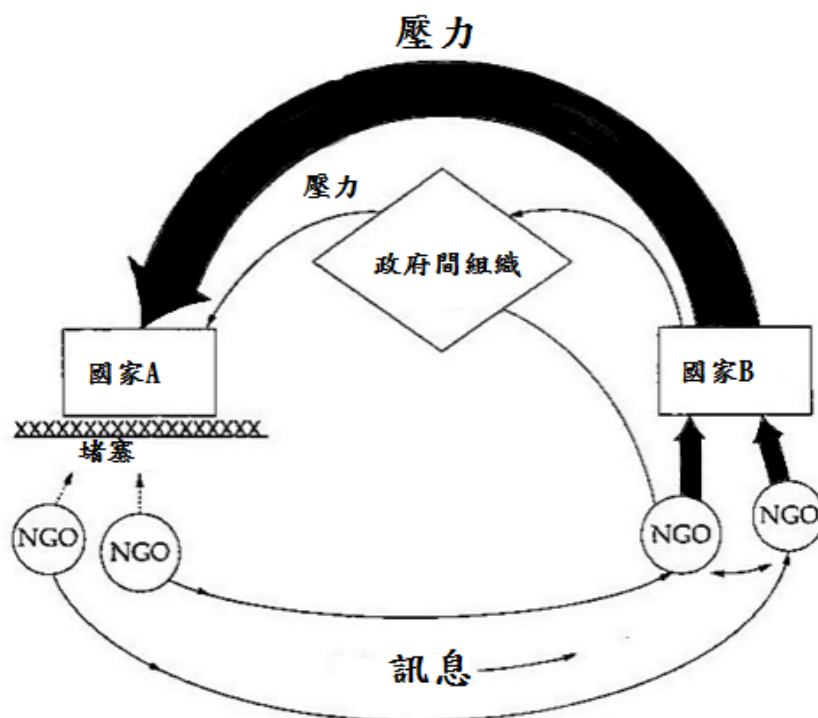


圖 2-1：跨國倡議網絡之迴力鏢模式

資料來源：Margaret Keck and Kathryn Sikkink 著，韓召穎、孫英麗譯，《超越國界的活動家：國際政治中的倡議網絡》(Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics) (北京：北京大學出版社，2005)，頁 14。

跨國倡議網絡如何發揮作用？Keck 與 Sikkink 進一步提出網絡中的四種策略類型：¹⁰¹

訊息政治(information politics)：能夠迅速、可靠地提供在政治上可以採用的訊息，使之發揮最大作用。訊息的許多交流方式都

¹⁰⁰ 同註 5，頁 15。

¹⁰¹ 同上註，頁 18-27。

是非正式的，如以前的電話、傳真機到現在網路上的電子郵件或社群網站。非國家行為者透過傳達和解釋這些訊息，作為符合共同價值觀和對錯的證據，這些證據可能對國家決策產生影響。如網路媒體「維基解密」(WikiLeaks)，該組織藉由揭發各國機密文件追求政治透明化、監控及責任歸屬，其利用的就是開放迅速的網路平台。¹⁰²對國家來說，擁有資訊這件事本身即成為一種威脅。

雖然成功的訊息必須要有可靠性的證據，但 Keck 與 Sikkink 也指出比起「報導事實」，網絡透過戲劇性的語言更能夠引起注意、並創造問題。如把倡議中反對的事實在引起偶發事件時發布吸引關注、藉由聳動廣告包裝議題等等。在這種情況下訊息兼具可靠性的統計數據和適當的發佈時機才可發揮關鍵作用，解釋網絡建立的原因。NGOs 這些非國家行為者依靠對訊息的掌握使自己成為合法的參與者，與國內外志同道合者之間的聯繫為其提供了獲取自己工作需要的訊息的機會，既擴大合法性，也有助於圍繞特定目標獲取更多訊息。¹⁰³

象徵政治(symbolic politics)：利用符號、行動或故事讓生活在偏遠地區的聽眾了解情況。藉由提供對重大象徵性事件具有說服力的解釋，使其成為網絡發展的催化劑。象徵政治可為倡議網絡帶來更多支持者，如 1973 年智利政變在人權領域備受關注就是因為其被視為拉丁美洲的民主象徵。此處的象徵通常並不是指純粹由單一事件引發，而是一連串現象累積下的不滿受到象徵性事件的催化。

¹⁰² 參閱胡昌志譯，Marcel Rosenbach & Holger Stark 著，《維基解密：從地下駭客到挑戰世界強權的超級媒體》，(台北：時報出版，2011)

¹⁰³ 同註 5，頁 22。

槓桿政治(leverage politics)：指能夠利用強大行為體影響網絡中較弱成員不可能發揮影響的情況。倡議中的 NGOs 為了讓目標行為者(target actors)¹⁰⁴改變政策，需要對更強大的行為者施加壓力或遊說。「槓桿」從字面上其實就顯示了這種互動關係中兩者地位的不對等，因此弱勢團體藉由槓桿來撼動國家決策將比直接試圖改變國家來得有效。槓桿又可分成物質槓桿和道德槓桿，物質槓桿通常把議題和金錢或資源相連結，人權議題之所以有協商空間，就是因為政府和金融機構將人權和軍事、經濟援助或是雙邊外交連繫起來。道德槓桿則可說是恥辱運動(mobilization of shame)的體現，把目標行為者的行為曝光在國際監督下。這種作法建立在相信國家會在意他人看法（自身信譽）的前提上，以本文探討的軍備限制倡議為例，簽約國因為簽署公約而不願負擔違背之名，在違背的情況下使 NGOs 有動員的正當性和依據；而未簽約國則因未遵循國際共識被冠上一意孤行的譴責，即責任政治。

責任政治(accountability politics)：努力讓強大行為體遵循自己以前提出的政策或原則。倡議網絡以各種手段和策略改變行為者在議題上的立場，但真正困難的部分是使其守信和維持立場。因此，NGOs 常利用政府公開發言的機會，做為責任政治的機會。一旦政府對某種原則做出公開承諾——如支持人權、民主、環保等，網絡就可以揭露其言行不一的部分，要求政府為了挽回信譽而改善，達成如廢除死刑、民主化、減碳等目的。最有名的例子應為西方國家的人權網絡利用 1975 年通過的《赫爾辛基協議》(Helsinki Accords)，以其中的人權條款向蘇聯及其東歐國家的政府施壓，此迴力鏢模式的運作最終促成東歐共產國家紛紛結束專制。

¹⁰⁴ 目標行為者可以是政府、也可能是世界銀行這樣的國際金融機構，或者像跨國公司這樣的民間行為者。見註 4，頁 26。

在跨國倡議網絡能否發揮效用的部分，Thomas Rises 等人則提出「螺旋模式」來解釋對國家影響的步驟。螺旋模式模擬了非國家行為者施壓於目標國後，雙方的互動過程，概分為五個階段：第一階段，目標國政府侵犯理念(repression)：當某一目標國政府做出侵犯理念的行為，而特定非國家行為者收到訊息之後，開始發動串連。隨著目標國政府持續侵犯理念、跨國串連亦密集展開。第二階段，目標國政府否認指控(denial)：規模越來越完整的跨國串連持續施壓、擴大串連。第三階段，目標國政府策略性讓步(tactical concessions)：跨國串連一方持續吸收參與成員，直接與目標國人民對話，在各國官民會力量相互串連，目標國政府可能會出現權宜性讓步，試圖移轉國際輿論的注意。第四階段，目標國政府在組織形式上，接受新的規範(prescriptive status)：目標國政府在壓力之下，同意簽署條約保證改變、調整國內的政策與作法、以新的規範重新與各方展開對話。第五階段，目標國政府內化、認同新的規範(rule-consistent behavior)：在跨國串連一方不斷擴大並強化其輿論力量時，目標國的價值觀逐漸被改變，而終至完全接受規範，並將其價值觀內化。¹⁰⁵

這種論點將國家間的互動視為一種社會化的動態過程，因此國家即使一開始抗拒，隨著倡議的壯大和規範的成形，也會隨之讓步妥協、最後接受價值觀。但是從實例來看許多倡議並沒有成功影響國家、國家就算妥協也不一定會遵從規範、甚至接受。更重要的是，單看此模式無法解釋為何有些國家願意接受倡議要求，有些卻堅守反對立場。Keck 與 Sikkink 認為要成功的影響政策有賴於網絡的力量和密度，其決定於某些符合的條件，像是問題和目標行為者的特徵。¹⁰⁶問題的特徵在於能不能引起共鳴，通

¹⁰⁵ 同註 57，頁 12。

¹⁰⁶ 同註 5，頁 30-33。

常涉及是非對錯的問題。這解釋了為何成功的倡議通常侷限在人權、女權等議題，因為其牽涉到道德邏輯和司法邏輯的缺陷，也證明了訊息政治中包裝訊息的必要。行為者的特徵在於必須對物質刺激或外界制裁具有脆弱性(vulnerability)，或是對自己公開承諾和實際作為不相同所受到的壓力比較敏感，例如對於那些想提高在國際體系中地位的國家，道德槓桿就較有效。這點即解釋了槓桿政治中的道德以及物質槓桿在何種條件下較有效，以及為何對有些國家有效，有些國家則無效。因為各國對壓力的敏感度和脆弱度不同。

也有學者注意到現有文獻大都著重於倡議網絡、跨國或全球公民社會的效力，著重在規範的出現和被採用。但鮮少注意到當規範被採用，或組織成功後發生了甚麼事。Heidi Nichols Haddad 從組織理論預測可得出三種可能的結果：¹⁰⁷

解散：從功能主義來看，組織只是為了達成某種特定目的的工具。一旦目標達成，組織就不再有存在的必要。例如 NGOs 「不再有瘧疾」(Malaria No More)。

轉移議題：從經濟成本模型來看，維持現有組織的邊際成本比創造新的要來得低，所以組織會調整能力以應對新出現的議題。如「出生缺陷基金會」(March of Dimes)，從小兒麻痺疫苗推廣轉向先天缺陷；又像是 INGOs 「國際反地雷組織」(International Campaign to Ban Landmines)，從禁止地雷轉向禁止集束彈藥。

擴展任務：從社會學組織理論來看，組織不是工具，而是一

¹⁰⁷ Heidi Nichols Haddad, "After the Norm Cascade: NGO Mission Expansion and the Coalition for the International Criminal Court", *Global Governance*, Vol. 19, Issue . 2(2013), p187-189.

個動態的過程。從這點來看，組織會和環境互動，產生內部鬥爭，有獨特的文化和特質。所以組織會擴展任務範圍。如「國際特赦組織」(Amnesty International)的國際秘書處和其他想擴展的部門間的長期緊張關係、以及人道 NGOs 因為受到外部的安全挑戰、國家資助、或是組織認同和文化而走向政治化的結果。

第三章 案例分析-集束彈藥公約

第三章和第四章為本文個案分析，其中第三章探討的是個案的背景交待，針對集束彈藥禁止聲浪背後的起因。集束彈藥為何該被禁止？為了回答這點，本章分別探討大環境的變遷，即國際上對於限制武器態度與過程演變的趨勢；另一方面則分析武器特性，即集束彈藥使用上具體的缺陷和問題。後半段說明個案中的重要行為者，發起倡議的 INGOs「反集束彈藥聯盟」的組織背景，和分析組織運作方式為何可以發揮作用。

第一節 相關軍備限制倡議的變遷

軍備管制(Arm Control)是二十世紀國際安全領域中有最多具體發展、但也最易遭受批評的議題。第一次軍備管制規範的制訂出現在一次大戰後，國際聯盟憲章制定了限武和裁軍原則，然而因為太過理想，卻又缺乏配套措施，最後以失敗收場。因此基於前車之鑑，聯合國憲章對於限武並無太明確的規範和要求。儘管受到國際社會間國家權力的限制，聯合國架構仍然是提供將限武共識合法化、制度化的場所，這些軍備限制大約可分成幾個類別：區域性非核區、核武擴散與試爆、化學與生物武器、戰略武器、傳統武器、以及信心建立措施與查證等領域。¹⁰⁸本節將針對被歸類為傳統武器的集束彈藥，探討和其有關的軍備限制倡議變遷，分別是《特定常規武器公約》、《禁止人員殺傷地雷條約》、《集束彈藥公約》，並從脈絡中探討其背後所代表的涵義。

壹、 特定常規武器公約

¹⁰⁸ 楊永明，〈國際限武裁軍機制：國際關係理論與國際法規範之檢驗〉，《問題與研究》，第 43 卷，第 3 期(2004)，頁 78-81。

《特定常規武器公約》(Convention on Certain Conventional Weapons)，全名為《禁止或限制使用某些可被認為具有過分傷害力或濫殺濫傷作用的常規武器公約》(Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects)。該公約也被認知為不人道武器公約，旨在禁止造成不必要或不合理的痛苦、且無差別攻擊平民的特定類型武器。¹⁰⁹1980年，各國在日內瓦所舉辦的聯合國大會中決議通過此公約，於1983生效。公約本身有序言和十一條正文，並在日後的審議會議中陸續增修五條議定書。五條議定書分別是：《關於無法檢測碎片的議定書》、《禁止或限制使用地雷(水雷)、餌雷和其他裝置的議定書》、《禁止或限制使用燃燒武器議定書》、《激光致盲武器議定書》，以及《戰爭遺留爆炸物議定書》。

議定書內文並沒有具體限制使用這些特殊武器的條款，也缺乏明確規定降低有關武器未爆炸率的措施，且不能溯及適用於公約議定書生效前已存在的遺留未爆彈。如2006年生效的第五議定書對於處理戰爭遺留爆炸物具有積極意義，但是並無法包含生效前就已存在的遺留爆炸物。因此，現有的規定並不足以根絕如地雷或集束彈藥等傳統武器的生產、流通和使用。¹¹⁰

貳、 渥太華條約—反地雷公約

¹⁰⁹ “The Convention on Certain Conventional Weapons – UNOG”, [http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/4F0DEF093B4860B4C1257180004B1B30?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/4F0DEF093B4860B4C1257180004B1B30?OpenDocument), Browse date:2014. 5.28。

¹¹⁰ 黃志雄 主編，《國際法視角下的非政府組織：趨勢、影響與回應》，（北京：中國政法大學出版社，2012），頁149。

反地雷公約的最主要目標就是實施禁雷，具體的作為則是要讓各國同意停止使用地雷，並且讓地雷生產國同意停止生產並交易地雷。當時 80-90 年代間國際間對使用地雷具有強制力規範的國際協議僅有《特定常規武器公約》，其中規定地雷使用的為第二決議書，但其規定並不完善，也引起鼓吹禁雷者的不滿。這時已有許多國家和 NGOs 提倡禁止地雷，但成效不彰。為了訂定更完善的禁雷條約，在此背景下國際反地雷組織成立，開始整合世界各處有相同理念的 NGOs 和鼓吹建立禁雷法案，以推廣全球性的反地雷運動。

由於反雷聲勢高漲，在 1995 年各國同意召開審查會議修訂原有的《特定常規武器公約》第二議決書，試圖進一步的限制地雷的使用，規定所有殺傷人員地雷必須具有可探測性和自毀、自我失能的功能，但是仍舊無法對禁雷做出重大的改變。因此在審查會議結束後有 40 個政府表示願意與 NGOs 共同支持全面禁雷，這也直接影響了隔年 1996 年於加拿大渥太華所推動的禁雷公約協議，也就是《禁止人員殺傷地雷條約》，又稱作《渥太華條約》(the Ottawa Treaty)。公約內文有 22 條，於 1999 年生效。其規定簽署國無論在任何情況之下永不使用地雷，也包含研發、使用，儲存，生產，或直接或間接移轉任何地雷，以及協助、鼓勵或促使任何人從事各簽署國所禁止的行為，現已有 166 個國家簽署。各簽署國也須同意答應在四年內剷除並保證毀滅儲存的所有地雷，並在十年內清理其管轄或控制範圍內的所有雷區。與此同時，採取各種措施以確保有效地防止平民進入雷區。¹¹¹

¹¹¹國際紅十字會，《禁止殺傷人員地雷公約》(又稱《渥太華公約》)概述，
<http://www.icrc.org/chi/resources/documents/legal-fact-sheet/landmines-factsheet-150807.htm>，瀏覽日期：2014.6.2。

基於人道精神，禁雷條約也獲得國際社會的普遍支持，這點可從圖 3-1 中各界對禁雷運動金錢贊助的逐年上升略窺一二。由於國際反地雷組織被認為在公約的起草和推動上貢獻良多，組織和執行長 Jody Williams 在 1997 年共同獲得諾貝爾和平獎。

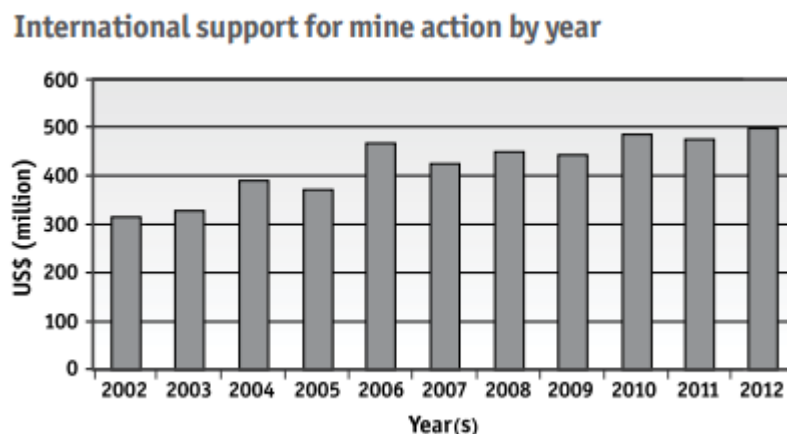


圖 3-1：歷年來對禁雷行動的國際援助

資料來源：Landmine Monitor 2013,

<http://www.the-monitor.org/lm/2013/resources/Landmine%20Monitor%202013.pdf>,

Browse date: 2014.6.2.

反地雷運動的成效卓越，但是地雷問題並未完全獲得解決，很多地方殘留的地雷尚需要相當久的時間和大量的金錢才得以清除，目前也還有國家未同意簽署條約，如美國、中國、俄羅斯、南韓、伊拉克、以色列、越南、緬甸等。這些國家大多是地雷出口國，但只願意暫緩出口，不肯加入禁雷條約的規範。對於這些國家，國際反地雷組織會在每年的地雷監督報告點名這些國家，利用輿論給予壓力。此外，除了推動簽署禁雷條約之外，也要確認被推動的國家的簽署條約行動是否進行或正在進行中。為了持續監督反雷情況，每年都會召開禁雷條約會員國大會，由政府代表與 NGOs、聯合國機構與國際紅十字會委員會一同檢視過去在禁

止使用地雷和清除現有地雷的進步狀況。《渥太華公約》的意義重大，因為其被公認第一個基於國際人權法的限武條約，也是 INGOs 以倡議方式建立規範最成功的個案，即使意願不高的國家也被迫妥協。

參、 奧斯陸進程—反集束彈藥公約

和地雷相同，由於集束彈藥的利益相關者，包括使用的軍事大國和受害的武裝衝突國家大部分都是《特定常規武器公約》的締約國，因此集束彈藥在該公約歷年來的會議上一直都是討論議題之一，卻也始終沒有對此達成共識。而後《渥太華條約》的成立可說是軍備限制倡議的一大進展，但該公約並沒有辦法限制集束彈藥。集束彈藥所造成的未爆彈問題可說是一種「事實上的地雷」，但並不符合《渥太華條約》對於地雷的定義，因此不受約束。¹¹²

正因為受到了 1997 年反地雷的《渥太華條約》成功的鼓舞，以及在《特定常規武器公約》的審查會議中討論停滯的受挫，促成 2006 年挪威發起「奧斯陸進程」(Oslo Process)。¹¹³在集束彈藥公約之前已有數次努力試圖禁止，隨後經過 2007 年 5 月在祕魯利馬、同年 12 月於奧地利的維也納，以及 2008 年 2 月於紐西蘭威靈頓的三次外交會議後，同年 5 月在愛爾蘭首府都柏林舉行的會議中達成協議。來自 107 個國家的代表同意促成《反集束彈藥公約》，並於 2008 年 12 月 3 日起在挪威首都奧斯陸向各國開放簽署，於 2010 年生效。至今總共有 115 個國家加入且 88 個國家已批准。

¹¹² 黃志雄、范琳，〈國際法人本化趨勢下的 2008 年《集束彈藥公約》〉，《法學評論》，第一期 (2010)，頁 68。

¹¹³ Karen Hulme, "The 2008 Cluster Munitions Convention: Stepping Outside the CCW Framework (Again)", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 58, Issue. 1(2009), pp.220.

¹¹⁴公約宗旨在於全面禁止集束彈藥的使用、生產、轉移和儲存。其中公約第三條第二項規定締約國須於 8 年內銷毀庫存、第四條第一項規定須在 10 年內掃除國內未爆彈區域。¹¹⁵這些對銷毀庫存和清掃明確的規定正是為了彌補過去特定常規武器公約的不足。

從以上軍備限制倡議的演變來看，可整理出兩點脈絡：

一、國際法規範的人道化：從規範的演變可看出國際社會對於武器管制的規範有越來越嚴格，且人道化的傾向。1981 年開放簽署的《常規武器公約》在本文中並無對武器限制，而是在修訂過後的議定書中才對燃燒彈、地雷的使用和交易加以規範。且規範生效後也只對未來管制，在此之前的武器並不受其限。而《禁止地雷公約》是第一個全球裁減軍備的公約，除了要求會員國全面禁止流通、使用地雷外，也要求受害國家依時程銷毀國內的地雷。並且以國際人道法為基礎，要求締約國應依能力提供地雷傷者協助，如照顧、復健，試圖讓地雷受害者融入社會。但公約中對於受害者的協助補償並不明確，且過於模糊廣泛。因此 2009 時締約國同意通過 2010 年到 2014 年的卡塔赫納行動計畫(the Cartagena Action Plan 2010-2014 ,CAP)，加強對受害者實際協助並加以監督。¹¹⁶

2008 年通過的《集束彈藥公約》更吸收前者經驗，在規範中明確規定對集束彈藥的受害者進行補償。第五條「受害者援助」(Victim assistance)第一項提到：「各締約國就其管轄或控制集束彈

¹¹⁴ 公約簽署和批准國家詳細名單可參閱於反集束彈藥聯盟網站，<http://www.stopclustermunitions.org/treatystatus/>, Browse date:2014.6.3.

¹¹⁵ 公約內文可參閱反集束彈藥聯盟網站，<http://www.clusterconvention.org/the-convention/convention-text/>, Browse date:2014.6.3.

¹¹⁶ ICBL-CMC, "Connecting the Dots – Detailed Guidance"(2011), pp.2, <http://www.icbl.org/media/919639/VA-Guidance-Document-1-.pdf>, browse date: 2014.6.4.

藥受害者的地區，應當按照適用的國際人道主義法和人權法，適當提供顧及年齡和性別的援助，包括醫療，康復和心理支持，以及為他們提供社會和經濟包容。」¹¹⁷

和反地雷公約相比，集束彈藥公約的受害者協助措施是強制性的，並且締約國必須監督非締約國，以及針對受害者協助報告進展。前者對於國家回報受害者協助的狀況採取自願性，因此約束力不高。在架構上，《集束彈藥公約》與《禁止地雷公約》再加上《聯合國身心障礙者權利公約》，不同性質但相似目的條約彼此結合，對人權保護形成較全面的保障。如《聯合國身心障礙者權利公約》第 25 條規定國家有義務提供地雷或集束彈藥生還者適當的醫療照顧，便可視為傷者基本權利的保障。

在執行上，集束彈藥公約締約國為了履行集束彈藥公約的受害者協助義務，在 2010 年 11 月通過永珍行動計畫(Vientiane Action Plan, VAP)，該計畫定義角色、責任，列出具體可測量的步驟、行動和標準，並要在一定的期限內完成。¹¹⁸由此可看出，軍備限制倡議有趨向人道化的趨勢，由單純的限制武器，轉向保障受害者的權利。

二、行為者的多元化：雖然國際法中關於人權的規定比比皆是，但是規範和實際上的執行卻有不小的差距。國家為了自身利益可以選擇忽視規範的要求，Charlotte Ku 和 Paul F. Diehl 認為為了彌補國際法體系的不足，有四種體系外的機制成了確保國際法部分功能得以運行的管道：(一)、NGOs 和跨國網絡的行動、(二)、國際法的內化、(三)、國內法和政治進程，以及(四)、軟法。本

¹¹⁷ 同註 115。

¹¹⁸ ICBL-CMC, op.cit., pp.3, Browse date: 2014.6.4.

文所欲探討的倡議形成和運作正是歸功於以其中 NGOs 和跨國網絡行動的成效，Ku 和 Diehl 指出 NGOs 有助於規範形成，並提升全球問題的顯著性和幫忙條約形成，雖然通常須透過國家代表團運作；且 NGOs 在實際運作也同樣發揮功效，特別是在法律的監督和實施。¹¹⁹

過去的規範大多由主權國家所主導，如《特定常規武器公約》，雖然像國際紅十字會等 NGOs 會提出武器管制議程在締約國會議中加以討論，但從實際成效來看效果並不顯著；到了反地雷公約時，國際紅十字會、國際反地雷組織、人權觀察等 NGOs 等無論是在鼓吹倡議，抑或是專業的諮詢上開始受到高度關注。集束彈藥公約的成員以及倡議形成的過程都和反地雷公約相似，NGOs 曾多次招集各國政府間的專家會議，討論集束彈藥的相關問題；聯合國也曾多次呼籲並支持各國制定專門性公約來解決問題。簡言之，從軍備限制倡議的轉變過程已可看出非國家行為者逐漸參與其中扮演重要角色，反映出了治理的多層次面向。

第二節 集束彈藥的背景

壹、 集束彈藥的使用情況

集束彈藥(Cluster munition)最早出現於二戰期間，是指一種藉由飛機投擲空用炸彈(Aerial bomb)來攻擊的常規武器。集束彈藥分為兩大部分：第一部分是容器，第二部分則是集束配置在容器中的子炸彈(Submunitions)，或稱為小炸彈(bomblets)。主要使用方式是由飛機在空中投擲，像是火箭、飛彈，或是砲彈等。其特性是

¹¹⁹ Charlotte Ku & Paul F. Diehl, op. cit., pp.166-167.

在投擲後散佈大量和容器分離的子炸彈，對投擲處造成大面積的區域性傷害。真正造成傷害的子炸彈則可分為四種類型，分別是類似手榴彈以小型炸藥碎片造成傷害的「人員殺傷型」(Anti-personnel)、設計殺死坦克乘員，或在坦克行進中引起爆炸的「戰車殺傷型」(Anti-tank/anti-materiel)、結合反戰車彈和燃燒彈，可引起二次火災的「合併效應彈藥」(Combined Effects Munition ,CEM)，以及遺留下來未爆炸的子彈藥可變成反單兵或反坦克彈的「地雷」(Landmines)。¹²⁰ 且集束彈藥可說是現存空運武器中最便宜的一種，以美國 BLU 97 型集束彈藥為例，所包含的子炸彈每顆造價只要美金 60 元左右。因為造價便宜、構造簡單的種種特性，也讓集束彈藥成為戰爭中的常見武器。

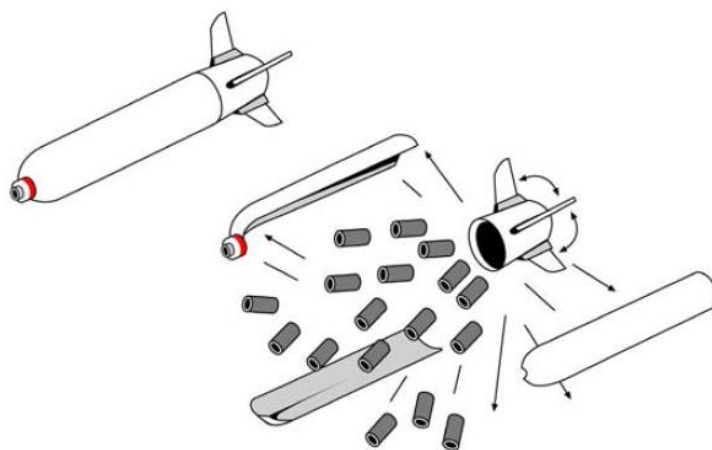


圖 3-2：集束彈藥的主要運作方式

資料來源：引自 John Borrie, *Unacceptable Harm: A History of How the Treaty to Ban Cluster Munitions Was Won*, (Geneva, Switzerland: United Nations Publications, 2009), pp.249.

¹²⁰ 細節請參閱 Rae McGrath, "Cluster Bombs: The Military Effectiveness and Impact on Civilians of Cluster Munitions"(2000), pp.5. http://www.academia.edu/2341130/Cluster_Bombs_The_military_effectiveness_and_impact_on_civilians_of_cluster_munitions, Browse date: 2014.11.9.

集束彈藥於二戰時開始被使用，被至少 13 個不同的國家使用在至少 21 個國家中。1960 到 1970 年間被美國廣泛的使用在南亞，根據國際紅十字會在寮國的單獨統計，在衝突之後仍然有大約九百萬到兩千七百萬之間的未爆彈留在境內，並造成超過一萬個平民傷亡。1999 年在科索沃及南斯拉夫，北約(NATO)也丟下 1,765 枚集束彈藥，包含了超過 29 萬枚子炸彈。2001 到 2002 年，美國又在阿富汗丟下 1,228 枚集束彈藥，2003 年初英美聯軍在伊朗三星期間的軍事行動中更使用了約 13,000 枚集束彈藥，帶有近兩百萬枚子炸彈。2006 年的以黎衝突中，以色列為了對抗真主黨也使用了大量的集束彈藥，同樣遺留下大量的未爆彈。¹²¹ 2008 年於喬治亞，俄羅斯和喬治亞雙方都使用了集束彈藥。¹²²詳細的使用情況請見表 3-1。

從使用情況中可看出幾點情況，二戰之後集束彈藥被大量使用在全球各地，根據統計，至少有 26 個國家和 3 個地區受到集束彈藥的污染，可說是一種全球性傷害。¹²³觀察後可發現都集中在幾個固定的地區，也就是東南亞、東歐，和中東等區域。這些區域同樣具有某些特質，如發展程度較落後、或是時常發生武裝衝突。使用者的部分則可發現，使用集束彈藥的國家除了各國中政府軍和叛軍的內戰之外，大部分都是西方國家，如美、英、法，或以北約名義聯合出兵時所使用。受集束彈藥傷害最深的國家則幾乎都集中在東南亞，最嚴重者為寮國和越南、其次是柬埔寨和

¹²¹ Andrew Feickert and Paul K. Kerr, "Cluster Munitions: Background and Issues for Congress", , *Congressional Research Service*(2014.3.29), pp.1, <http://fas.org/sgp/crs/weapons/RS22907.pdf> , Browse date:2014.9.28.

¹²² Human Rights Watch, "FACT SHEET: TIMELINE OF CLUSTER MUNITIONS USE(2010)", http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2010.4.7%20Arms.%20Cluster%20Timeline%20of%20FINAL.pdf , Browse date:2014.9.28.

¹²³ <http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/cluster-bombs/global-problem/users.aspx>, Browse date:2014.5.28.

中東的伊拉克。從二戰以降到現今長達將近七十年的歲月，集束彈藥始終在戰爭史中扮演一席之地，我們可以理解為因為其便宜簡單的特質使然，但為何國際社會中持續有聲音堅持要廢除集束彈藥，而不是其它傳統武器？其可歸因於和其他武器相比，集束彈藥造成了不可挽回，且非人道的傷害。

表 3-1：公約設立前的集束彈藥使用時間表

日期	地點	細節
1942,1943	蘇聯	蘇聯軍隊使用空投集束彈藥攻擊德國裝甲車。
1943	英國	德國空投超過1,000枚SD2「蝴蝶彈」在英國格里姆斯比的港口。
[1960s-1970s] ¹²⁴	柬埔寨、寮國、越南	美國在越戰時投下大量集束彈藥。
1973	敘利亞	以色列對大馬士革附近的NSAG ¹²⁵ 訓練營使用空投集束彈藥。
[1975-1988]	西撒哈拉	摩洛哥對當地NSAG使用集束彈藥。
1978	黎巴嫩	以色列在黎巴嫩南部使用集束彈藥。
[1979-1989]	阿富汗	蘇聯使用空投和火箭運送集束彈藥；NSAG也會在較小規模的衝突使用火箭運送。
1982	黎巴嫩	以色列在其入侵黎巴嫩期間使用。
1982	福克蘭群島(馬爾維納斯群島)	英國飛機在靠近史坦利港和霍華港口的阿根廷步兵陣營使用集束彈

¹²⁴ 打括號的年份表示使用時間無法確定。

¹²⁵ 非國家武裝團體(Non-State Armed Group, 以下簡稱 NSAG)

		藥。
1986	查德	法國空軍用集束彈藥摧毀了位於哇地度安(Wadi Doum)的利比亞機場。
1991	伊拉克、科威特、沙烏地阿拉伯	在波斯灣戰爭中，美國和其盟友(法國、沙烏地阿拉伯、英國)總共丟下 61,000 枚集束彈藥，內含超過 2,000 枚子彈藥，實際數量則遠超此估計。2002 年時在科威特檢測出 2,400 枚未爆彈並銷毀。
[1992-1995]	波士尼亞與赫塞哥維納	南斯拉夫和 NSAG 在內戰中均使用庫存的集束彈藥。
[1992-1997]	塔吉克	在內戰中被無法確定的勢力使用。
[1994-1996]	車臣	俄羅斯軍隊使用集束彈藥攻擊 NSAG。
1995	克羅埃西亞	1995 年 5 月 2 號到 3 號之間，NSAG 部隊使用 Orkan M87 型多管火箭發射器攻擊首都札格雷布的平民。
[1996-1999]	蘇丹	蘇丹政府軍在蘇丹南部使用集束彈藥。
1997	獅子山	西非經濟共同體監察小組 (ECOMOG)所派遣的維和部隊在凱內馬市空投轟炸。
[1998]	伊索比亞(厄利垂亞)	衣索比亞和厄利垂亞互相以航空集束彈藥攻擊彼此的機場。
[1998-1999]	阿爾巴尼亞	南斯拉夫軍隊發動跨界飛彈襲擊；北約也有六起集束彈藥攻擊。
1999	南斯拉夫(包含科索沃)	美、英、荷總共投下 1,765 枚集束彈

		藥，內含 295,000 枚子彈藥
2001-2002	阿富汗	美國投下 1,228 枚集束彈藥，內含 248,056 枚子彈藥。
2003	伊拉克	美國和英國在三周的主要戰事中投下近 13,000 枚集束彈藥，內含一百八十萬到兩百萬間的子彈藥。
2006	黎巴嫩	以色列軍隊在邊境村莊分別使用地面發射和空投的集束彈藥襲擊 NASG。

來源：Mark Hiznay, “Operational and Technical Aspects of Cluster Munitions,”

Disarmament Forum, Vol. 4(2006), pp.17-18.

<http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/cluster-munitions-en-337.pdf>, Browse date: 2014.5.27。

貳、 集束彈藥所造成的問題

因為集束彈藥結構簡單、成本低廉；又有大範圍傷害的特性和使用方式，在戰後造成的傷害遠大於戰時，且對平民造成極大傷害。根據 INGOs 「國際身心障礙組織」(Handicap International) 的統計報告指出集束彈藥造成的傷害中有 98% 是平民，其中又有 27% 為孩童。¹²⁶ 「武器限制」(Control Arms) 運動主席 Anna MacDonald 曾譴責這種違反國際人道法的結果：

「集束彈藥禁令花費 18 個月協商才通過，不過社運人士、各方組織、多國政府先前已努力多年，就為禁止這種不分對象的武器，集束彈藥非常可惡、難以瞄準，可能在現場數月、數年、數十年都未引爆，孩童特別容

¹²⁶ <http://www.clusterbombs.us/documentation-center/>, Browse date:2014.6.4.

易受害，因為他們常會受到地面上怪異而閃亮的小東西吸引。」¹²⁷

該種武器特性造成問題的原因可歸納出幾點，其中最關鍵性的因素就是極高的失敗率。因為集束彈藥對平民造成的最大傷害就是產生大量的未爆彈，造成未爆彈的主因則是失敗率太高。由於技術條件的限制或刻意的設計，很多子炸彈降落後碰觸到柔軟的地面或水面不會引爆，失敗率高達三成，¹²⁸報告指出 2006 年以黎戰爭中以以色列所使用的集束彈藥失敗率更高達七成。¹²⁹造成失敗率高的核心原因通常是未能按原來設計製造，只要容器或其中任一的子彈藥稍有差錯就會造成影響。或是彈藥在儲藏及運輸過程中造成損壞，以及裝載、飛行和著陸時的因素等。在戰時因為衝突時的壓力可能造成地勤人員裝載出錯，或是飛行時飛機承受的作用力都可能導致彈藥故障。¹³⁰

這些未爆彈的殘留不僅散布範圍廣泛、且缺乏自毀能力，易造成無差別傷害，不論軍人還是平民只要誤觸都有引爆的危險。前文提到子炸彈落地之後可對人員或戰車造成殺傷，其實就是一種事實上的地雷。國際反地雷組織執行長 Jody Williams 在其著作中分析過地雷對於當地社群的負面影響，除了對平民造成傷亡之外，也會造成當地工作機會的減少。土地因為受到地雷污染，也無法用於農牧。¹³¹可見在戰後留下的這些大量地雷對當地各方面都造成難以回復的傷害，遑論具有相同特質的集束彈藥。

¹²⁷ 〈寮國：集束彈藥公約國際會議〉，<http://zh.globalvoicesonline.org/hant/2010/12/15/8557/>，瀏覽日期：2014.7.2。

¹²⁸ 同註 112，頁 67。

¹²⁹ Andrew Feickert & Paul K. Kerr, op. cit., pp.1.

¹³⁰ Rae McGrath, op. cit., pp.6.

¹³¹ 可參閱 Shawn Roberts & Jody Williams, 1995, *After the Guns Fall Silent: The Enduring Legacy of Landmines*, Oxfam. 引自：<http://library.taiwanschoolnet.org/cyberfair2005/kiwi/4-2-1.htm>，瀏覽日期：2014.5.28。

第三節 反集束彈藥聯盟介紹

由於從軍備限制倡議的演變中可看出行為者的多元化，其中 INGOs 又扮演推動倡議的重要角色¹³²，因此本節探討《集束彈藥公約》推動過程中的重要 INGOs—反集束彈藥聯盟的形成背景、和運作模式的分析。

反集束彈藥聯盟(Cluster Munition Coalition ,CMC)為具有人道理念的 INGOs，宗旨為「一個全球公民社會運動，旨在努力消除集束彈藥，防止這些武器造成進一步的人員傷亡，和杜絕其在任何時間造成的痛苦。」¹³³該組織於 2003 年 11 月在荷蘭海牙成立，成員大都是國際反地雷組織中一部分參與地雷清理或受害者援助的 NGOs，並且關切集束彈藥問題。成立原因是因為 2003 年各國召開常規武器公約會議，此會議被期許建立對戰爭遺留爆炸物 (explosive remnants of war, ERW) 具有法律效力的文書，但結果事與願違。注意到第五議定書生效後，國家雖承認爆炸遺留物問題卻繼續使用集束彈藥，且無法溯及既往。因此集束彈藥的問題並無法仰賴現有對於 ERW 的規範，而是有必要成立專屬於集束彈藥的規範。¹³⁴現有最適合集束彈藥議題的平台是國際反地雷組織，但該組織主要關切地雷禁令，集束彈藥議題在其中可運用的資源較少，因此一群 NGOs 決定組成聯盟，聯盟中的個別 NGOs 成員橫跨不同領域，組織網絡中包含人權，人道主義，兒童，和平，殘疾，退伍軍人，醫療，排雷行動，發展，軍控，宗教，環境和婦女團體。儘管如此，總部位於英國的地雷行動(Landmines actions)、位於比利時的國際身心障礙組織、位於挪威的挪威人民

¹³³ <http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/about-us.aspx> , Browse date: 2014.6.4.

¹³⁴ Thomas Nash, "Stopping cluster munitions", pp.37, http://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/UNIDIR_pdf-art2532.pdf, Browse date:2014.7.21.

援助組織(Norwegian People's Aid)，以及位於美國的人權觀察，這些來自於已開發國家的組織規模較大，在聯盟中發揮較多作用。¹³⁵

由於各成員組織的規模大小、工作領域和地理分布都較為多樣化，為了整合組織內聯盟的活動，反集束彈藥聯盟設立了一個由 14 個在國家來源、工作領域等方面具有代表性的 NGOs 組成的「掌舵委員會」(Steering Committee)。同時，聯盟還設有 3 名共同協調人，負責處理相關日常事務並對外代表該聯盟。實證顯示，儘管反集束彈藥聯盟基本上架構較為鬆散，成員間對某件具體事項也不一定可達成共識，但總體上聯盟能妥善的協調不同成員間的立場，共同追求組織的宗旨和目標。¹³⁶

在 2011 年時反集束彈藥聯盟和國際反地雷組織決定結盟，組成「國際反地雷暨集束彈藥聯盟」(ICBL-CMC)合作至今，共同要求締約國遵守反地雷公約和集束彈藥公約，組織架構圖參閱圖 3-3。

¹³⁵ 同註 110，頁 153。

¹³⁶ 同上註。又各成員間一開始對於集束彈藥的禁止立場也有區別，如人權觀察自從 1999 年就開始發起倡議暫停使用集束彈藥，其從現有的國際人道法的角度出發，並不主張全面禁止，而是暫緩。國際身心障礙組織則注重人員在現場救援的經驗，帶有明確的人道主義色彩，認為一系列有限的改革不足以根治，應該全面禁止。地雷行動以及挪威民眾救援組織(Norwegian People's Aid)等組織對於集束彈藥看法都是呼籲禁止，但有些認為集束彈藥的定義可排除其他具有子彈藥的武器系統，有些則否。這些差別在 2006 年挪威民眾救援組織加入掌舵委員會後有所改變，其帶動了 NGOs 成員們立場的一致，因此增加了 CMC 在倡議上的重量。請參閱 Thomas Nash, op. cit.

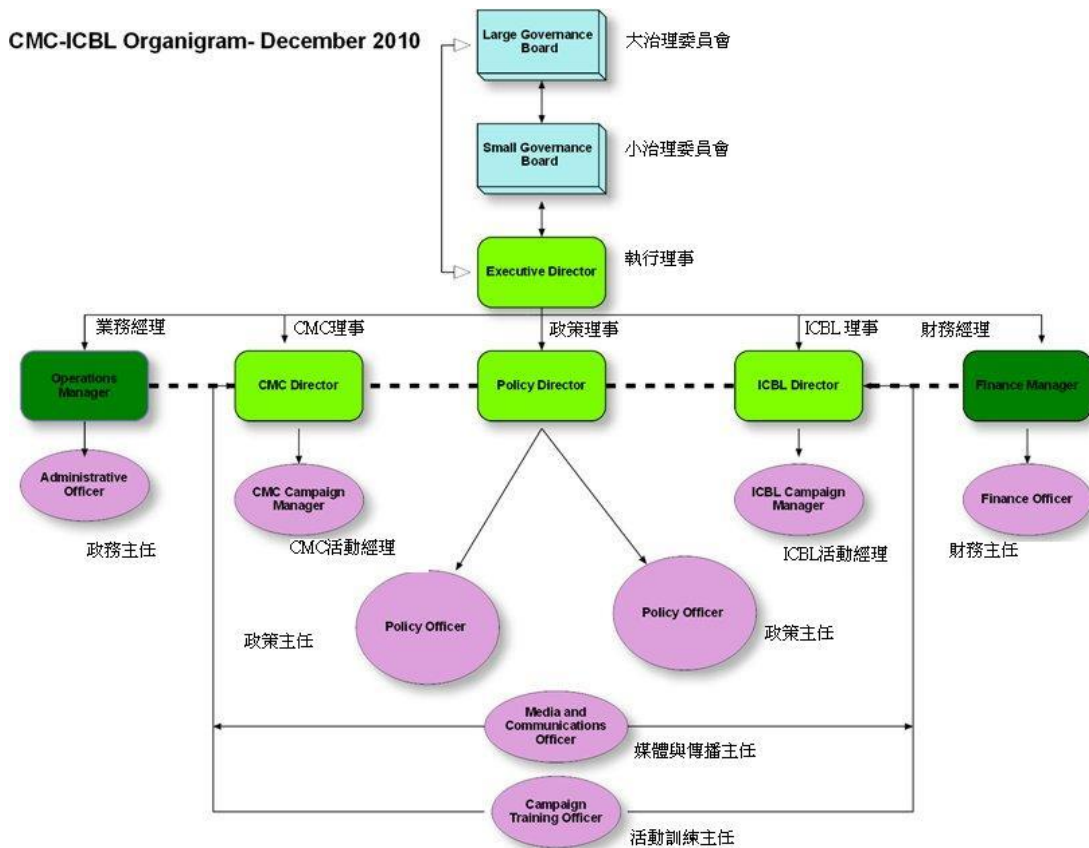


圖 3-3：國際反地雷暨集束彈藥聯盟組織架構圖

資料來源：<http://edeninternationalvolunteers.blogspot.tw/p/icbl-cmc.html>，瀏覽日期：2014.6.10。

從國際反地雷暨集束彈藥聯盟可觀察出現今 NGOs 組織型態的趨勢是組成跨國界的聯盟。一般而言單個 NGOs 的規模較小，關注的領域和發揮的影響力都難以和國家和國際政府間組織比肩。但是自從 80 年代以來，越來越多 NGOs 為了加強自身行動能力，透過組織跨國聯盟來實現特定目的。¹³⁷

若從理論來分析，Julie Fisher 提出的 NGOs 間形成的互助網

¹³⁷ 同註 110，頁 151。

絡(圖 3-4)也可為這種跨國界的聯盟形式下註解。由活動範圍往國際、區域發展的 INGOs 間彼此水平聯繫交換訊息，並各自垂直連繫旗下的地方 NGOs 予以實際行動。¹³⁸這種運作方式成效卓然，以柬埔寨為例，報告顯示在國際對該國地雷、集束彈藥的受害者援助中，NGOs 所佔的 55%遠大於政府的 21%、慈善機構的 24%，以及家人和社群的 14%。¹³⁹

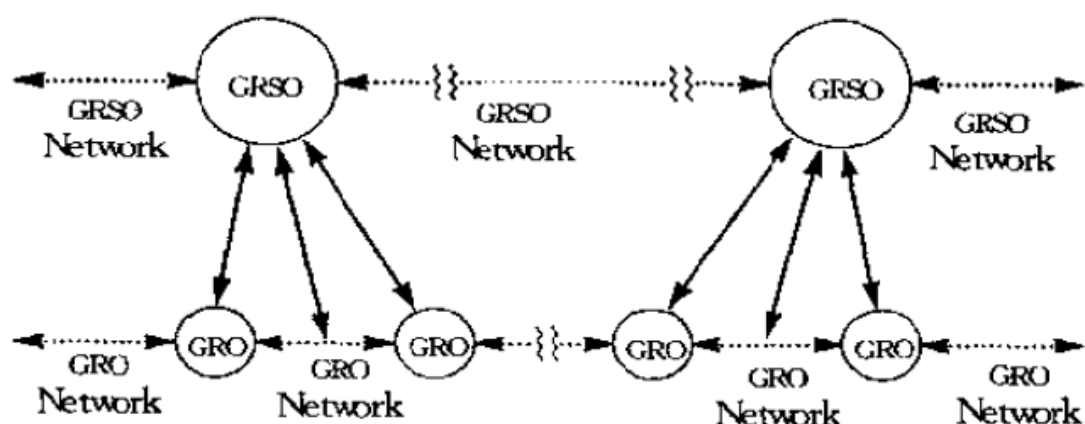


圖 3-4： NGO 合作網絡

資料來源：鄧國勝、趙秀梅 合譯，Julie Fisher 著，《NGO 與第三世界的政治發展》，(北京：社會科學文獻出版社，2002)，頁 4。

此外，James Rosenau 在《21 世紀的治理》中以行為者層次的不同衍生出複雜的治理機制(mechanism)，分別是「非國家發起」(Not State-sponsored mechanism)、「國家發起」(State-sponsored mechanism)、以及「聯合發起」(Jointly sponsored mechanism)層次

¹³⁸ 原文用詞為代表地方的基層組織(Grassroots Organizations, GRO)和區域、國際間的基層支持組織(Grassroots Support Organizations, GRSO)，定義即本文探討的 NGOs 和 INGOs。

¹³⁹ 參閱國際身心障礙組織報告，

http://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/handicapinternational/pages/131/attachments/original/1368558822/Handicap_International_Report_Victim_Assistance_in_Cambodia.pdf?1368558822,

Browse date:2014.6.12.

所衍生。其中聯合發起的機制又可細分為議題建制(issue regimes)和跨界聯盟(Cross-border coalitions)：¹⁴⁰

議題建制：建制的主導者不只是國家，也包括了非國家行為者。在面對共同的問題時，建制強調問題的解決，因此重視共同解決問題的行為者。Rosenau 認為有些建制並無太大效力，係因為其機制是較非正式、非組織化的，但當建制較正式、組織化，執行上較有權威時，治理就會持續且穩固。且一旦當解決問題涉及到中央權力時，便會由國際組織來處理，如關稅貿易總協定(GATT)處理的貿易，免關稅議題最後還是轉移由世界貿易組織(WTO)來處理，其中差別就在於強制力。也就是說，議題建制這種治理機制雖然強調行為者的多元，但穩定的關鍵在於正式制度化，且最後會由中央權力所定奪，所以多半是反應在較大的議題上，因為較好掌控；較小的議題則需要較特別的安排。

跨界聯盟：相較於議題建制的過於分散，跨界聯盟則代表另一種治理概念，也就是非正式的結盟和組織網絡。不少議題都有跨越國界的性質，分屬不同的國家，因此其組織架構是一種鬆散的「傘狀組織」，不具備形式的組織要件，而是形成一種相互連結的網絡。甚至有不少國家僅有共同的目標，但不屬於這種組織，但還是在網絡內。因此，INGOs 多被定義為跨界聯盟，其組織份子多為志同道合或有共識的人士或團體，雖屬不同國家但共享同一跨國組織或在組織下共享相同保護。這種鬆散的關係一開始通常不具備形式的組織要素，而是利用通訊科技以超越領域的網絡關係，如電子郵件等。因此 INGOs 多缺乏立法行政功能，但藉由推動跨國倡議網絡，和其他支持者分工合作。Rosenau 指出跨界聯

¹⁴⁰ James N. Rosenau, "Governance in the Twenty-first Century", *Global Governance*, Vol. 1, No. 1(1995), pp.28-32.

盟是議題建制的初期型式，本質上還是地方取向和議題取向，將國家與市場的機制成為公民社會的運作角色。¹⁴¹

第四節 小結

簡言之，本章主要在說明關於集束彈藥公約的背景分析，集束彈藥缺乏自毀能力的特性對平民造成莫大傷害，這種類似地雷的性質卻因不符合地雷的定義而不受相關規定管束。隨著軍備限制倡議的演進，公約目的也從一開始的限制武器流通、進而全面禁止，並且關注因為傳統武器受難的受害者身為人的基本權利和補償。在行為者參與的部分，國家主導的情況仍是常態，然而，隨著國際組織和 NGOs 策略的成功，這些倡議有機會改變國家的意願和行為。且集束彈藥公約和反地雷公約的模式十分相似，反地雷公約的成功可歸類出幾個成功的要素，如和政府組成同盟、個別和專業技術連結等。¹⁴²如果以這些標準檢驗本文個案有相同的情況，也可證明軍備限制倡議的成功不只是偶發的單獨個案，且有脈絡可循。

在此個案中的主角—反集束彈藥聯盟則承襲了跨國聯盟的運作方式，不同領域的 NGOs 間垂直或水平的聯繫關係為其特色。和國際反地雷組織等同伴的結盟則使其在網絡中的倡議角色更顯得不可忽略。至於反集束彈藥聯盟如何和倡議中的其他行為者，即國家、國際組織斡旋，則是下一章欲探討的課題。

¹⁴¹ 同註 6，頁 133-134。

¹⁴² Charlotte Ku & Paul F. Diehl, *op.cit.*, pp.167.

第四章 反集束彈藥聯盟：從倡議到締約

第一節 奧斯陸進程的反集束彈藥聯盟

本節試圖整理倡議的形成，以及檢視在此過程中反集束彈藥聯盟的舉措和帶來的效果。具體的做法將重要的數次外交會議過程整理如下，從中尋找脈絡。2006 年的黎巴嫩戰爭（2006 Lebanon War，又稱為以黎衝突）被視為是此倡議得以發起的催化劑，衝突始於以色列的國防軍和黎巴嫩的真主黨間長期以來的緊張關係。在此衝突中以色列嚴重違反國際人道法和戰犯人權，不僅實施大規模不區分軍民以及比例原則的氾濫轟炸，也對民用公眾設施進行攻擊。在空襲中以色列造成黎巴嫩境內約 1,200 人死亡，即使在議定停火協定後以色列仍往黎巴嫩南部發射數十萬枚集束彈藥，內含高達四百萬枚子炸彈。這些殘留的未爆彈造成 200 人陸續傷亡，且以色列拒絕透露確切的投彈地點給委任清除未爆彈的聯合國相關單位。¹⁴³在以黎衝突發生後，國際上的輿論普遍譴責使用集束彈藥的以色列，以此為契機讓反對者開始思考有沒有可能推動立法禁止。國際紅十字會的 Louis Maresca 回憶當時的情勢說過：「對我來說，很明顯地，黎巴嫩事件某種意義上來說是一場完美的風暴。我仍然對這件事的時機和其中集束彈藥被使用的方式感到訝異。」¹⁴⁴於是在 2007 年 2 月由挪威政府邀請各國於奧斯陸舉行會議，並發表「奧斯陸宣言」表示進程開始。¹⁴⁵期間經歷三次會議後，最後在都柏林簽屬公約。

在都柏林會議通過的《集束彈藥公約》雖由各國政府締約，但

¹⁴³ 國際特赦組織年度報告(2007)--以色列及佔領區，
<http://palinfo.habago.org/archives/2007/08/25/17.58.12/index.php?page=1>，瀏覽日期：2014.12.10。

¹⁴⁴ John Borrie, op. cit., pp.229.

¹⁴⁵ 宣言內容請見附件一。

序言中明確提到「承認聯合國、國際紅十字會、反集束彈藥聯盟和世界各地許多 NGOs 未結束集束彈藥造成平民痛苦所進行的努力」，且公約的主要內容在關鍵問題上都受到 NGOs 立場的影響。在 2007 年奧斯陸會議期間，當相關國家尚在為了是否需要全面禁止集束彈藥而爭辯不休時，反集束彈藥聯盟即發表了一份《關於集束彈藥條約的若干原則》文件，提出未來關於公約的 19 項原則，藉此對接下來的談判設立了明確的談判目標。¹⁴⁶且從公約結果來看，也大部分符合這 19 條原則。

壹、利馬會議（2007 年 5 月 22—23 日）

隨著德國提議的特定常規武器公約議定書草案的出現，讓奧斯陸進程中的核心國家也開始提出自己擬定的文本。由於起草工作已經持續了一段時間，因此在三月下旬，挪威和核心國家的合作夥伴分享了最初始的草案版本，許多方面都極度類似禁雷條約。經過核心國家的討論和修改之後，於 5 月 23 日於祕魯利馬舉行為期三天的會議，並由祕魯擔任主席。除了討論集束彈藥的定

¹⁴⁶ 19 項原則分別為：一、禁止集束彈藥的使用、生產、轉讓和儲存；二、對集束彈藥的定義不應排除那些子彈藥裝有自毀裝置的武器；三、不應對子彈藥達到一定可靠性標準的彈藥網開一面；四、公約應適用於包括國際性和非國際性武裝中途的所有局勢；五、應禁止對他國使用、生產、轉讓和儲存集束彈藥提供援助；六、應規定在特定時限內銷毀現有集束彈藥庫存的義務，該時限越短越好；七、應規定盡快標明和防護集束彈藥汙染區，並盡快(但不限定特定時限)清理集束彈藥汙染區以及建立和維持展開上述行動的能力的義務；八、應規定對標明、防護和其他警示、風險教育以及清理活動提供援助的義務；集束彈藥使用者應對此種援助負有特別責任；九、對受害人提供援助的義務；十、促進、保護、確保所有集束彈藥受害者(受集束彈藥影響的個人及其家庭、社區)充分和平等地享有各種人權和基本自由並加以報告，以及促進對其生而有之的尊嚴的尊重之義務；十一、通過新條約所包含之義務，承認無論何時均應保護平民免受集束彈藥危害之義務；十二、通過條約的遵守，使各國承諾提供最大限度的合作與透明度；十三、規定提交年度透明度報告的義務；十四、要求採取國內執行措施，包括刑事制裁；十五、禁止對條約的任何條款提出任何保留；十六、規定如一方身處武裝衝突時不得退出該條約；十七、推定締約方應舉行年度會議和定期審議會議；十八、不應規定有關禁止使用、生產和轉讓集束彈藥的過渡期。十九、不應規定有關禁止使用、生產和轉讓集束彈藥的地域性例外。可參閱 Treaty principles, Submitted by Cluster Munition Coalition (CMC), [https://disarmament-library.un.org/UNODA/Library.nsf/95c7e7dc864dfc0a85256bc8005085b7/2ef6f5ebf741e25c85257322005f8827/\\$FILE/CCW_GGE_2007_WP.7.pdf](https://disarmament-library.un.org/UNODA/Library.nsf/95c7e7dc864dfc0a85256bc8005085b7/2ef6f5ebf741e25c85257322005f8827/$FILE/CCW_GGE_2007_WP.7.pdf), Browse date: 2014.10.6, 引自註 110, 頁 163。

義之外，先前的行程規劃並未提到對於受害者援助、清除未爆彈、銷毀庫存、透明度報告以及國家的實施標準等項目，但這些議題卻在會議的最後一天被提出並優先討論。這顯示核心小組打算在此議程中強調人道主義的優先，尤其針對那些未出席的亞洲、非洲、拉丁美洲等國家。雖然主要重點還是討論集束彈藥的定義，但利馬會議中的這些專題討論增強了議程的建設性也減少了爭議。

NGOs 則在正式會議的前一天舉辦了公民社會論壇(civil society forum)，在論壇中反集束彈藥聯盟對草案文本提出全面性的評論，這些深思熟慮的討論可說是人道主義法律架構的必要元素，像是條約不能只是延續禁雷條約的形式，應該要在受害者援助面加以改進等。¹⁴⁷這些辯論有助於發展基礎的奠定，也影響了九個月後最終定案的草案。

另外重要的是，利馬會議避免了國家間在議題上的高度分裂，因為「定義」這個重點議題直到公約成立前並沒有辦法真正解決問題，藉由強調專題討論而非公約起草，反而維持了談判階段性的成功。這也顯示了奧斯陸進程的演變：二月時參與進程的49國中的絕大多數都是已開發的西方國家，五月時已有68國的代表出席利馬會議，其中許多來自於拉丁美洲、亞洲，和非洲的開發中國家。它們擔憂集束彈藥所帶來的後果更勝於軍事用途，這種風氣也帶動了某些國家的行為，如匈牙利在會議中宣布暫停使用集束彈藥，秘魯也宣稱將打造拉丁美洲第一個零集束彈藥的區域。¹⁴⁸

¹⁴⁷ “CIVIL SOCIETY ORGANISATIONS HAIL HISTORIC AGREEMENT ON CLUSTER BOMBS”, <http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/media/news/2007/civil-society-organisations-hail-historic-agr.aspx>, Browse date: 2014.12.17.

¹⁴⁸ John Borrie, op. cit., pp.173-175.

貳、 維也納會議（2007 年 12 月 5-7 日）

第二次會議 2007 年 12 月於奧地利的維也納舉辦。會議的主席 Wolfgang Petritsch 身為奧地利常駐日內瓦大使，他主持會議有三種目的，一是要推動各領域的實質討論，二是將過程定調為具有人道主義精神、三是盡力確保更多國家參與會議。在參加者的部分，出席維也納會議的國家有 138 國，幾乎是六個月前利馬會議的一倍。超過 50 個非洲國家出席維也納，它們受到反集束彈藥聯盟在贊比亞的運動家 Robert Mtonga 所號召。大多數代表團來自於發展中國家，出席是為了加速進程——它們希望集束彈藥可以和地雷一樣儘快被禁止。此外，奧地利國會也通過國內立法取締集束彈藥，這些支持禁止的核心國家稱呼自己為「滴酒不沾的」(tee-total)，表示全面禁止的立場。同時，出席國家數量的大量增長也讓反對或迴避倡議的那些國家開始警覺，這些國家被冠以「志趣相投國家」(liked-mind states)之名，它們忌憚被這些它們認為既不使用也不真正了解集束彈藥的大量國家給拋到一邊去，缺乏了「公平」的合法談判。

因此在會議途中時，志趣相投國家開始展開攻勢，主張鑒於其重要性應該繼續使用一段時間。法國、瑞士、荷蘭，英國在重申這種觀點時尤其強勢，它們宣稱並非所有集束彈藥都無法接受，重點在於提升其「精確度」和「可靠性」，並引申國際紅十字會提出不精確和不可靠的型號名單做為標準。但這樣的說法卻引來了國際紅十字會代表團尖銳的回應，它們主張「不精確」和「不可靠」本身就是用以描述集束彈藥的特質，並不是拿來劃分好壞的判準。鑒於大部分集束彈藥都不適用，應予以禁止。志趣相投國家原本想借用久負盛名的國際紅十字會來為己方的論點背書，

卻適得其反，在接下來的議程中被其他代表團頻頻以此論點指責。以此為契機，前文提到的那些核心國家、再加上哥斯大黎加、印尼、黎巴嫩、贊比亞等國逐漸凝聚和演變成和志趣相投國家對抗的集團。這種態勢對接下來的威靈頓和都柏林會議影響重大。

最後，維也納會議並未對議題達成共識，但會議中發表了由挪威人民援助組織和挪威國防機構、以及英國的獨立顧問 Colin King 針對以色列使用的 M-85 型集束彈藥了一份關於可靠性的報告，報告內容指出集束彈藥的不安全，對談判造成相當直接的影響。即使斯洛伐克、英國和瑞士等國繼續主張性能良好的集束彈藥是安全堪用的，但在維也納會議後，這樣的論點越來越站不住腳。M-85 報告帶來的影響也證明了由反集束彈藥聯盟所協調的公民社會如何行動和組織，其中有來自各國的運動家(campaigners)響應，以及主要來自挪威、愛爾蘭、澳大利亞的財政支持。個別的 NGOs 如反集束彈藥聯盟的澳洲分部、澳洲地雷受害者援助組織(Austrian Aid for Mine Victims)在會議中的許多層面給予支援，包括媒體宣傳、凝聚公共利益，以及游說。聯盟成員中的國際身心障礙組織、地雷倖存者網絡組織(Landmine Survivors Network)在核心國家擬定草案時也影響甚鉅。¹⁴⁹

參、 威靈頓會議（2008 年 2 月 18-22 日）

第三次外交會議在紐西蘭的威靈頓舉辦，總共有 122 個國家參與威靈頓會議，其中有許多太平洋島嶼國家第一次參加。由於奧斯陸倡議是一種集體追求議題的重新架構，讓協議最終得以實現的過程。在這種意義下，威靈頓會議的實踐是最顯著的，因為

¹⁴⁹ Ibid., pp.186-190.

前面約略提到的許多議題，如條約範圍、武器定義、集束彈藥的「互操作性」¹⁵⁰、過渡期，以及條約的審查等，都在此次會議才真正開始仔細的分類談判。因此，此次會議和志趣相投國家的協商也遠比維也納會議艱難，其中澳大利亞，加拿大，芬蘭，法國，德國，日本和英國等國彼此主張自己提出的草案版本才應該被採用，難有共識。

面對志趣相投國家的強力態度，民間社會的戰略也轉向積極。像是以鼓掌通過聲明、倖存者直接現身宣傳（這被某些國家代表私下稱為是一種「情感敲詐」）、或是由 NGOs 拍攝具有指責意涵的影片等，反集束彈藥聯盟代表則是在非正式協商中繼續遊說並檢視各國提出的草案有無不妥之處。在威靈頓會議結束後英國、丹麥和德國曾經譏諷過核心國家是一群「由非政府組織帶領的馬戲團」(NGO-led circus)，以及有部分志趣相投國家向愛爾蘭共和國，也就是下次都柏林會議的東道主抗議，表示應排除 NGOs 的非正式協商管道，證明了反集束彈藥聯盟的確給持反對意見的國家造成了一些壓力。¹⁵¹不僅如此，在威靈頓會議中反集束彈藥聯盟也開始採取一些不一樣的策略。NGOs 在國際政治中的角色有時被描述為「命名、賦予框架、指責和羞辱」(naming, framing, blaming and shaming)，反集束彈藥聯盟在 2003 早期就開始參與命名議題並賦予框架，以及回應對於集束彈藥的擔憂。當奧斯陸進程開始的時候，和渥太華進程之於國際反地雷組織相比，反集束彈藥聯盟缺少大量國家對運動的支持，如時間或資源。這種現象正迅速轉變，尤其當反地雷的全球網絡中來自各國的運動家和反集束彈藥聯盟站在同一陣線時。在威靈頓會議開始之後，反集束

¹⁵⁰ 互操作性(interoperability)：北約將軍事上的互操作性定義為「任務執行中軍事力量可以有效地一起訓練、行使和運作的能力」。假如禁止集束彈藥的話，將造成北約共同軍事行動中有締約國和無締約國間對於是否違反規定的難題，因此初期反對條約的志趣相投國家有不少都是北約成員。

¹⁵¹ John Borrie, op. cit., pp.204-206.

彈藥聯盟仍然把重心放在和各國密切接觸，透過國內的運動家在會議中對官方告知並施壓，也在國際會議上和雙邊會談中遊說政府。但根據渥太華談判時的經驗，NGOs 的專長和觀點在正式會議中並無法完全被充分利用。反集束彈藥聯盟也派了代表團參與會議主席所設立的開放式協商，但其發揮空間有限。因此，NGOs 代表在會議中最直接的倡議形式就是「責備和羞辱」，有些運動家不僅僅滿足於關注討論、遊說與會代表、而想給反對或迴避的政府施加額外壓力，這時他們就會透過媒體和公民社會行動進行上述行為。反集束彈藥聯盟的策略此時便顯得混雜且不統一，同一時間會場內具有高度協商專業的出席代表正和國家進行開放式的協商，但會場外的其他成員和倖存者也正高舉譴責反對公約國家的旗幟。以威靈頓會議為例，激進者在場外高舉著「英國、法國、日本、德國、丹麥，以你們為恥！」(UK, France, Japan, Germany, Denmark: Shame on you!)，被點名的這些國家此時尚未批准宣言。這種策略讓威靈頓會議中反集束彈藥聯盟和某些國家的關係更加緊張。

雖然會引起國家的不滿，但「譴責和羞辱」有時的確可讓政府改變政策，反地雷的渥太華進程也是如此。從威靈頓會議來看，大部分集束彈藥的主要使用者選擇迴避倡議、待在會場內的志趣相投國家也費煞苦心的強調他們的立場並不邪惡，並表示已藉由認同威靈頓宣言的方式來認同未來公約的成立。¹⁵²在會議結束後發布的威靈頓宣言中，除重申各國反對集束彈藥的原則，也註明應在下一次的都柏林會議上盡最大的努力讓會議的工作以普遍協議的形式完成。122 個出席國中有 88 國簽屬宣言，¹⁵³至此集束彈

¹⁵² John Borrie, op. cit., pp.221-225.

¹⁵³ 〈《惠靈頓聲明》促全球禁止集束彈藥〉，《BBC 中文網》(2008.2.22)，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7260000/newsid_7260100/7260136.stm，瀏覽日期：2014.9.24。

藥公約幾乎已確定成型，剩下的只是在公約中針對細節做最後的談判。

肆、 都柏林會議（2008年5月19-30日）

2008年5月19號，各國聚集於愛爾蘭共和國的都柏林，舉開長達兩周的外交談判。最終有107國在5月30號通過此公約，並計畫於同年12月開放予各國簽署及批准。原本堅決反對的德國、日本，英國都在會議上承諾不再使用並銷毀國內庫存。¹⁵⁴

都柏林會議的成功建立在延宕公約談判的幾個重要議題終於獲得共識。舉例來說，集束彈藥的「定義」從奧斯陸宣言一開始就被視為是公約成立中最關鍵的議題，因為決定了公約禁止或限制的範圍。一開始各國的立場分明，一邊的軍事大國希望限制、淡化條約的約束範圍，呼籲讓相對比較安全的集束彈藥類型可以不被禁止；另一邊則呼籲全面禁止。在維也納會議藉由NGOs的調查報告之後，全面禁止基本上得到了共識，也因此公約的第一條「一般義務和適用範圍」中明確規定締約國在任何情況下決不使用、發展、生產、獲取、儲存、保留或者直接或間接向任何人轉讓集束彈藥，或協助、鼓勵或誘使任何人從事本公約禁止締約國從事的任何活動。這樣的約束和一開始發起倡議的NGOs大體一致。¹⁵⁵在武器限制的部分，也在公約第二條文嚴格規定須符

¹⁵⁴ Dublin Conference Update - Day 10 - A Gift To The World, <http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/media/news/2008/dublin-conference-update-day-10-a-gift-to-a-spx>, Browse date: 2014.10.7

¹⁵⁵ 反集束彈藥聯盟在倡議一開始發布的19條原則中第一條為「禁止集束彈藥的使用、生產、轉讓和儲存」，國際紅十字會一開始發布的要求是「立即停止不精確和不可靠的集束彈藥，禁止集束彈藥將目標設立在人口稠密的地區，並且淘汰這些不精確、不可靠的集束彈藥，等待銷毀。也不可將這些集束彈藥轉銷到其他國家」可看出和公約最後的條文相去不遠。參閱 Treaty principles, Submitted by Cluster Munition Coalition (CMC), [https://disarmament-library.un.org/UNODA/Library.nsf/95c7e7dc864dfc0a85256bc8005085b7/2ef6f5ebf741e25c85257322005f8827/\\$FILE/CCW_GGE_2007_WP.7.pdf](https://disarmament-library.un.org/UNODA/Library.nsf/95c7e7dc864dfc0a85256bc8005085b7/2ef6f5ebf741e25c85257322005f8827/$FILE/CCW_GGE_2007_WP.7.pdf), and "ICRC statement to the Third

合五種條件：一、每一彈藥所含的爆炸性子彈藥在十顆以下；二、每一爆炸性子彈藥重量須在四公斤以上；三、每一爆炸性子彈藥根據設計能偵測和鎖定單一目標；四、每一爆炸性子彈藥配有裝配有電子自毀裝置；五、每一爆炸性子彈藥裝配有電子自行失效裝置。這是在都柏林會議最後幾天才討論出來的結果，且根據挪威提出的妥協方案，須符合上述五項全部才可使用，缺一不可。跟據這樣的論述，帶有子彈藥又合乎以上規定的武器只有三種，使門檻提高不少。¹⁵⁶最重要的是，這樣的規定可以確實禁止未爆彈，避免發生像因為反地雷條約或特定常規武器公約的規定過於寬鬆，不適用集束彈藥的情況。也就是讓「事實上的地雷」不再有漏洞可鑽。

另一個重要的議題則是「互操作性」，也就是聯合軍事行動的難題。此議題由「志趣相投國家」所推動，因為預見到最終很可能出於國際壓力不得不加入公約，但又害怕公約給它們與沒有加入該公約，可能繼續使用集束彈藥的盟國，尤其是美國之間的聯合軍事行動帶來法律上和實踐上的麻煩。因此希望刪除第一條事項中關於締約國被禁止「協助、鼓勵或誘使任何人從事本公約禁止締約國從事的任何活動。」之規定。對此，反集束彈藥聯盟堅決反對，認為這是一項對於強化禁止集束彈藥中必不可少的規定。在都柏林妥協的結果，在保留第一條的前提下增加新的第二十一條條文「與非本公約締約國的關係」(Relations with States not party to this Convention)，其中提到：每一締約國均應將其根據公約承擔的義務通知將共同軍事合作和行動的所有非締約國政府，

Review Conference of the Convention on Certain Conventional Weapons”，
<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/conventional-weapons-statement-071106.htm>，
Browse date: 2014.10.7.

¹⁵⁶ 分別是德國生產的 SMArt155、瑞典和法國生產的 BONUS，和美國生產的 SADARM。參閱 Briefing paper on the Convention on Cluster Munitions, <http://www.stopclustermunitions.org/media/330969/Briefing-paper-on-the-Convention-on-Cluster-Munitions-English-March-2014.pdf>, pp.4, Browse date: 2014.10.7.

應促進落實公約訂立的規範，並應盡一切努力說服非本公約締約國不使用集束彈藥。在二十一條第三項提到締約國、其軍事人員或其國民仍可「與可能從事禁止本公約締約國從事的活動的非本公約締約國進行軍事合作或行動」，也就是說締約國和非締約國進行軍事演習的情況是被允許的，反集束彈藥聯盟在公約成功後發表的聲明對此表示不滿，因為這樣一來會有在本國領土外的軍事基地協助和無限期的儲藏集束彈藥的可能性，現有條款並未對此規範。¹⁵⁷但也因為此處妥協的緣故，許多與會的志趣相投國家願意簽屬公約。

在公約通過之後，反集束彈藥聯盟也在聲明中自豪地提到：「反集束彈藥聯盟對於達成了這一新條約發揮了關鍵作用。如果沒有我們的參與，公約不可能出現。談判過程的每一步，集束彈藥聯盟都對談判結果產生了影響。」¹⁵⁸具體來說，INGOs 在奧斯陸進程中發起的公民社會運動賦予了人道問題框架、幫助設立國際議程、藉由教育國家代表、媒體和有關的大眾來擁護進程；對政府施壓使之參與進程，並審議政府在其中的立場。¹⁵⁹

第二節 反集束彈藥聯盟和國家的互動

承前文所述，INGOs 和國家間的關係大致可分為對抗、協商和合作。關係的差異決定於國家態度的不同，如果國家同意倡議，INGOs 就會與之合作，共同完成目標。如果國家不同意遵循倡議內容，INGOs 就會協商、或是用對抗的手段迫使國家同意。因此

¹⁵⁷同註 110，頁 168-170。

¹⁵⁸同上註，頁 170。

¹⁵⁹ John Borrie, Maya Brehm, Silvia Cattaneo and David Atwood, “Learn, Adapt, Succeed: Potential Lessons from the Ottawa and Oslo Processes for Other Disarmament and Arms Control Challenges”, *Disarmament Forum*, No. 2(2009), pp.21.

本節和國家的互動將以此分類簡述 INGO「反集束彈藥聯盟」如何和不同立場的國家應對。

壹、 合作

當 INGOs 和國家目的一致時就會合作，這也是最理想的情況。在集束彈藥公約的倡議過程中，基於不同原因，以挪威、奧地利、秘魯、愛爾蘭和紐西蘭等為代表的國家在集束彈藥問題上採取了較為積極的態度，並為此作出了巨大努力。這些國家首先在本國透過國內立法手段全面禁止了集束彈藥的生產、銷售、儲存和使用，並極力聯合一些國際組織在世界範圍內推動公約的產生。在奧斯陸進程中，它們成為積極推動談判的「核心集團國家」(core group states)。¹⁶⁰這些核心集團國家是初期就和集束彈藥聯盟代表的 NGOs 順利合作的對象，有些國家一開始或許也舉棋不定，但經過 NGOs 的遊說之後卻改變立場轉變支持，如挪威。

挪威是合作國家中最值得一提的例子，雖然該國身為北約成員和集束彈藥儲存國之一，最初對加強管制或禁止集束彈藥並不熱衷。但國內政策產出的生態強調取得共識的決策過程，即共識民主(consociational democracy)。在過程中有許多 NGOs 參與，如挪威紅十字會、挪威教會援助組織(Norwegian Church Aid)、挪威人民援助組織、救助兒童基金會(Save the Children)、以及挪威難民理事會(Norwegian Refugee Council)等持續地和政府，以及非官僚作風的軍方緊密對話。除此之外，挪威政府同樣也受到國外的壓力，1990 年代反地雷的渥太華進程中的核心集團國家也對集束彈藥的禁止表達相同立場，這些國家的表態對於過去同樣屬於核

¹⁶⁰ 同註 110，頁 155。

心集團國家的挪威政府造成不小影響和壓力。最後在 NGOs 的遊說下成功改變其立場。2006 年 6 月，挪威政府宣布在國內暫停使用集束彈藥，之後又與其他一些國家一道，共同發起奧斯陸進程。¹⁶¹在此過程中 NGOs 的重要性正如挪威代表在都柏林會議閉幕式上總結奧斯陸進程談判時所說：「這一夥伴關係取得成功的關鍵在於互相尊重各自不同的功用，同時又能以開放的心態互相傾訴形成對問題和應有對策的共同認知。接納公民社會到談判桌，是確保我們所做的工作不脫離現實需要的有效率的方法；有關人道組織作為人道援助的實行者提供了技術和經驗…承認這一點是夥伴關係中一個十分重要的部分。」¹⁶²

貳、 協商或譴責

在特定常規武器公約締約國會議和奧斯陸進程中，制定強而有力的國際條約對集束彈藥加以有效約束的主張必定受到不少國家的反對，美國及其主要軍事盟友在不同程度上屬於這一類立場。在奧斯陸進程中，法、德、日、荷、英等國形成了一個鬆散而沒有制度化的集團，即所謂的「志趣相投國家」，從集束彈藥的使用狀況中就可看出這些國家是最主要的使用者。它們雖然參與談判，但總體上對談判持觀望乃至拖延、阻撓態度。

由於立場上的差異，集束彈藥聯盟與這些國家存在很大的分歧乃至激烈的鬥爭。針對這些國家為公約所禁止的集束彈藥尋求種種例外，在 2007 年威靈頓會議上，集束彈藥聯盟舉行新聞發表會，對日本、澳大利亞、法國、德國、英國等九國「試圖找到一

¹⁶¹ John Borrie, *Unacceptable Harm: A History of How the Treaty to Ban Cluster Munitions Was Won*, (Geneva, Switzerland: United Nations Publications, 2009), pp.71-82.

¹⁶² 同註 110，頁 156。

個漏洞來允許其幫助美國適用集束彈藥」公開加以嚴厲批評，指責這些國家一方面參與條約談判，希望佔據道德高地，令一方面又出賣受害者的性命為美國服務，「這是最可恥的虛偽」。¹⁶³與此同時，反集束彈藥聯盟也展開了各種活動，迫使這些國家轉變立場。

一、 日本：

日本是最初參加了 2007 年奧斯陸會議的 49 個國家中拒絕接受《奧斯陸進程》的三個國家之一（另兩個是波蘭和羅馬尼亞）。在隨後的奧斯陸進程中，日本身為美國的主要盟國和志趣相近國家之一，也經常站在與集束彈藥聯盟和核心集團國家相對立的立場。直到都柏林會議前期，日本代表還表示不會接受所通過的公約。不過，會議最後一天即 5 月 30 日，日本出乎意料的接受公約。論者表示，這主要是因為日本相關 NGOs 和其他國家的集束彈藥倖存者對日本政府進行了遊說和動員的結果。¹⁶⁴

二、 英國：

反集束彈藥聯盟對英國的遊說行動很能說明問題，英國作為一個過去使用集束彈藥、現在仍大量儲存該武器的國家，同時又是美國的重要盟友，在反對集束彈藥的運動中具有相當大的重要性。由於 NGOs 的宣傳動員，整個都柏林會議期間，英國的集束彈藥政策和談判立場都受到媒體的密切關注。會議開幕日即 2008 年 5 月 19 號，英國軍隊幾名與反集束彈藥聯盟關係密切的重要將領在《泰晤士報》發表一封公開信，呼籲英國政府「放棄現有儲

¹⁶³ 同上註，頁 157。

¹⁶⁴ 同上註，頁 159。

存的集束彈藥，並從今日起在都柏林的條約談判中同意對該武器盡可能強力的禁止。」兩天後，當時英國首相 James Gordon Brown 的發言人做出回應：「首相已經要求國防部對現有集束彈藥加以評估，確保不對平民構成危害。」5月28日，英國放棄其要求將該國 M73 型集束彈藥排除在公約禁止範圍之外的基本立場，Brown 同時宣布，「為了在談判的最後時刻達成一份盡可能強而有力的公約，我們已經（向談判代表）發出指示，支持禁止所有集束彈藥，包括英國目前正在使用的彈藥。」¹⁶⁵

三、 美國：

美國的迴避態度始終是奧斯陸進程中遭遇的重大阻礙。特別是過程中美國對於許多託管軍事基地以及聯合作戰的同盟施壓，要求它們和自己站在反對立場。從英國和日本的情況不難看出它們一開始迴避倡議是受到盟友美國的影響。美國一直是集束彈藥最大的使用者，1983年於柬埔寨、寮國、越南，以及格瑞那達的軍事行動、同年於黎巴嫩、1991年第一次波斯灣戰爭於伊拉克、科威特、沙烏地阿拉伯、1999年於塞爾維亞、蒙特內哥羅、科索沃，2001-2002年於阿富汗，以及2003年於伊拉克。美國擁有的集束彈藥難以計算，NGOs 相信軍隊總共儲備了七億到十億不等的子彈藥。¹⁶⁶基於人道理由，美國也是第一個試圖以實際方法減少集束彈藥對平民傷害的國家，例如在技術上提升準確性和減少失敗機率（啞彈），使用上減少空投或避開居住區域等。儘管如此，美國對於以國際規範限制集束彈藥的立場卻極不友善，2007年以前美國代表團在特定常規武器公約中的立場始終反對討論對於集束彈藥或特定武器的使用限制或任何禁令。直到2006年黎巴嫩的

¹⁶⁵ 同上註，頁158。

¹⁶⁶ John Borrie, op. cit., pp.196.

衝突導致特定常規武器公約中的許多國家正視這個問題，但美國仍舊堅持立場，認為如果為了解決不人道傷害就更嚴格執行人道法的這種作法適用於所有武器。2007年2月奧斯陸會議獲得重大成功後，美國代表團才開始有所轉變，雖然仍然反對奧斯陸進程和禁止公約，但美國願意在特定常規武器公約中對此協商。2007年11月，美國代表團加入協商，但堅持集束彈藥是「妥善使用即符合現有國際人道法的合法武器」且「在許多情況下，如果在同一任務中使用，集束彈藥所帶來的損害比單一武器還來得少。」

與此同時，國內也開始出現壓力。2006年9月，民主黨參議員 Dianne Feinstein 和 Patrick Leahy 推動修改 2007 年的財政國防撥款法案，試圖阻止集束彈藥的出口。此法案最後遭到否決，但是並不是毫無斬獲，法案內容妥協後修改為出口的集束彈藥失敗率不能大於 1%，且進口國須同意使用在「界定明確的軍事目標」，並確認附近沒有平民。此外，2007 年 2 月時 Feinstein 和 Leahy 又草擬了《2007 年集束彈藥平民保護法案》(Cluster Munitions Civilian Protection Act of 2007)，這項法案並沒有在 2007 年交付表決，但其在參議院和眾議院間凝聚了不少支持。這些行動顯示一項事實，即參與美國國內立法辯論者仍然接受有關於可靠度的測試（失敗率小於 1%）、或是戰術的決策（不得轟炸平民區）。當然這樣的想法和實際作為可能有所差距，但同時代表美國國會議員擔憂集束彈藥所帶來的人道衝擊，而不是完全服膺於當時小布希政權的政策走向。¹⁶⁷

在態度上，儘管美國政府在表面上對奧斯陸進程不以為然，私下和同盟協商時又是不同模樣。一些文件顯示華盛頓在 2007 年

¹⁶⁷ John Borrie, *op. cit.*, pp.198-199.

到2008年中旬都柏林會議中持續對參加倡議的其他政府展開外交對話，「看似不厭其煩的提醒盟友它的關注」，美國為首的北約各國認為禁止使用集束彈藥將使北約聯合作戰和安全防衛的能力大幅降低，在維也納會議時，這些「志趣相投國家」紛紛表示反對。雖然此問題最後在公約條文中獲得妥協，不過美國至今仍未簽屬集束彈藥公約。公約成立時國務院發言人表示拒絕簽署的原因是「在特定常規武器公約中已構成對大多數集束彈藥的禁止，一個普遍性的禁令將置我們的軍人，以及聯盟夥伴於風險之中。」¹⁶⁸但從美國所謂的「聯盟夥伴」，也就是北約成員中大部分都已加入集束彈藥公約來看，這番說詞並無太大說服力。

從以上例子來看，可清楚描繪出反集束彈藥聯盟和國家間的互動關係。當國家和INGOs志同道合時，國家會成為INGOs在倡議中最堅強的助力。以挪威為例，該國不但率先發起倡議，也主動邀請反集束彈藥聯盟參加公約的討論過程，同在支持立場的核心集團國家也是談判得以順利發展的重要推手。此外，反集束彈藥聯盟並不只是藉著國家支持而行動，其立場比核心集團國家更激進且堅定。在討論不應被禁止的集束彈藥範圍、締約國銷毀庫存集束彈藥的期限等具體議題時，愛爾蘭、挪威、秘魯等國都出現過向「志趣相投國家」妥協的傾向，只是受到反集束彈藥聯盟的強烈反對才取消。¹⁶⁹由此可見反集束彈藥聯盟和相同立場的國家應是相輔相成的關係。

反對國家的部分，反集束彈藥聯盟在宣傳、動員上成效明顯，英國和日本、德國、法國等國雖然因為是集束彈藥的使用或儲藏國，且受到北約成員聯合軍事行動的壓力而反對，但在各方努力

¹⁶⁸ Ibid., pp.309-310.

¹⁶⁹ 同註 110，頁 170。

後還是選擇簽署公約，這可證明反集束彈藥聯盟在倡議中的成功。儘管如此，2008年公約簽署時美國、中國、俄羅斯、巴基斯坦、印度、以色列和巴西並未同意簽署，這7國是集束炸彈的主要製造國。也證明要讓利益損失最大的國家自願受倡議規範相當困難。

以本節成功和失敗的例子來看，挪威和美國除了國際壓力外，也都受到國內立法壓力和 NGOs 的影響，為什麼結果卻截然不同？以 Keck 與 Sikkink 的論述分析或許可提供一種解釋，跨國倡議網絡中每個國家對物質、道德壓力的敏感度和脆弱度均不相同，挪威因為過去在性質接近的反地雷條約表示贊同，因此在奧斯陸進程受到當初夥伴預期的道德壓力而選擇支持。美國則因為當初同樣拒絕簽署反地雷條約，顯示其選擇始終以國家利益大於人道主義。

第三節 反集束彈藥聯盟和聯合國的互動

身為國際組織規模和影響力最大的代表，聯合國成員遍布全球，對限武自然也有不同看法。193個會員國中，僅少數成員反對再有任何形式限制武器的國際規則。因為是由主權國家所組成，聯合國的立場也受到國家所主導，其運作體系無法一貫地獨立運作，如迴避奧斯陸進程的中國、美國、俄羅斯等國，對於聯合國支持廢除集束彈藥便採取不支持的態度。如學者所述，這種聯合國內部存在的緊張關係，代表的是政府間（國家）和跨國間（非國家）不同利益的衝突，為了平衡主權國家掌握全球議程的情況，仰賴聯合國提供給 NGOs 水平影響的機會。¹⁷⁰這段論述可說明聯

¹⁷⁰ Bruce Cronin, "The Two Faces of the United Nations: The Tension Between Intergovernmentalism and Transnationalism", *Global Governance*, Vol. 8, No. 1 (Jan.-Mar. 2002), pp. 53-71.

合國提供談判平台的價值，表示聯合國在限武上仍然有其作用，至少過半的成員隸屬於特定常規武器公約，其框架和議定書都是在聯合國主持下談判而成。

況且，成員雖立場不盡相同，組織的官方立場基於人道理由始終支持限制集束彈藥。聯合國對集束彈藥採取的政策同樣可回溯到 90 年代禁止地雷的渥太華進程，集束彈藥使用上的疑慮對聯合國來說已不是新問題，關鍵在於同樣的政策能否同樣應用於集束彈藥。¹⁷¹組織體系下有幾個機構時常表達對於集束彈藥的關切，如聯合國排雷行動處(UN Mine Action, UNMAS)在 2002 年七月時的文件表示集束彈藥應該要與其他戰爭遺留爆炸物區分開來獨力關切；2003 年時，UNMAS 和聯合國兒童基金會(The United Nations Children's Fund, UNICEF)，以及人道主義事務協調處(The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA)等機構共同呼籲國家暫停使用集束彈藥。¹⁷²至 2005 年，當時聯合國秘書長安南(Kofi Atta Annan)第一次發表關於集束彈藥的聲明，呼籲並大力支持各國應將集束彈藥放入特定常規武器公約議程。¹⁷³在 2007 年奧斯陸會談成功後，聯合國現任秘書長潘基文(Ban Ki-moon)也發表聲明歡迎任何「減少並最終消除」集束彈藥的進展。¹⁷⁴此時聯合國也鼓勵國家間對話應注重在發展新的法律制度，旨在：「一、禁止集束彈藥的生產、使用和轉讓以及 二、要求各國銷毀庫存、在合理的期限內清理受污染地區，並符合倖存者的需求。」在過程中聯合國居中參與了歷次外交會議，且在

¹⁷¹ 1985 年時聯合國環境署(UN Environment programme)文件中就曾提及未爆炸的子彈藥對自然環境的污染；1989 年冷戰結束後聯合國發起阿富汗除雷計畫(Mine Action Programme of Afghanistan)、1997 年更成立專門機構排雷行動處(UNMAS)等，細節請參閱 John Borrie, *op. cit.*, pp.236-237.

¹⁷² Thomas Nash, *op.cit.*, pp.38.

¹⁷³ 演講稿全文請見 <http://www.un.org/sg/statements/?nid=1798>, Browse date:2014.8.9.

¹⁷⁴ “Statement attributable to the Spokesperson for the Secretary-General On Cluster Munitions”, <http://www.un.org/sg/statements/?nid=2456>, Browse date: 2014.8.12.

公約成立後秘書長也成為公約批准書的存放處。以上可看出聯合國因為受到國家主導的關係，起初只贊成以特定常規武器公約修改議程的方式加強對集束彈藥的限制，後來才加強立場主張設立專門性公約來解決集束彈藥產生的人道問題。

聯合國體系中影響較重要者則為排雷行動處，成立於 1997 年。其隸屬維和行動部(Department of Peacekeeping Operations)，並和其他 14 個聯合國部門、機構、方案和基金共同合作應對地雷和戰爭遺留爆炸物。排雷行動處代表的是聯合國為倡導當時現有的規範，也就是反地雷公約和特定常規武器公約第二議定書所設定的人道機構，該機構負責實地處理國家受到地雷和遺留爆炸物影響的災害，工作內容主要可分為五項：¹⁷⁵

第一、清理戰後的遺留爆炸物和地雷：廣義地說即調查、測量以及標示出地雷區，並實際清掃未爆彈。這種人道排雷的目的是為了讓土地恢復安全、可被居民使用的狀態。

第二、地雷風險教育：旨在透過提高認識、公共宣傳、教育和培訓等手段和社區連結，並減少地雷傷害。例如教育民眾了解所面臨的風險、如何找出地雷和遺留爆炸物，以及如何避開危險。

第三、受害者援助：受害者援助既是地雷行動的核心，也是反地雷條約締約國的義務。提供受害者和其家屬應有的照顧，如應急和持續的醫療照顧、生理復健、心理支持和社會包容，以及經濟上可重返社會等。

¹⁷⁵ UNMAS, <http://www.mineaction.org/issues>, Browse date: 2014. 9.17.

第四、倡議：對聯合國來說，倡議意味著促進國家間對這些禁止或限制地雷使用的現有國際協議和制度的普遍參與。最重要的項目即1997年成立的反地雷條約以及特定常規武器公約的第二議定書，聯合國鼓勵所有國家參與條約的簽訂，和監督該條約的執行狀況。且現今同樣也倡議禁止集束彈藥。

第五、銷毀儲存：為了幫助締約國在期限內銷毀地雷，排雷行動處設立國際地雷行動標準並提供許多選項以銷毀庫存。銷毀通常以軍事手段破壞，也可以採用工業技術解決。

由此可見排雷行動處對未爆彈議題有相當豐富的專業知識和實際經驗，這也是它可以在談判中增加發言重量的關鍵。國際間對於許多公約的談判真正費力處通常都是在政治層面斡旋，這些層面通常涉及到國家利益所以相當難以達成共識。此時專業知識就成了國家以外行為者提高話語權的理由。不僅在討論上述標準可提供參考和判准，也可在國家想為了自身利益而罔顧人道主義時加以指正和勸導。此外，在公約中善後、清理未爆彈的部分或時間限制的規劃也需要技術面的諮詢加以配合。在奧斯陸進程中就舉辦過專家會議，讓反集束彈藥聯盟、國際紅十字會等 INGOs 和聯合國排雷行動處的專家代表出席探討，給予專業意見。

在倡議中，反集束彈藥聯盟和聯合國的關係是很明確的夥伴關係，目的都是要求國家加入公約。在聯合國體系內 NGOs 並沒有直接參與決策機制的管道，但是有不少非正式的溝通機制可以發表意見和影響決策，如諮商地位或是專案的政策對話。反集束彈藥聯盟身為剛成立不久的 NGOs，並未取得諮商地位，但在2011年和取得特殊諮商地位的國際反地雷組織組成同盟，便可視為增加在限武議題的溝通管道。在針對公約的專案合作上，聯合國成

立針對排雷行動的跨機構合作小組(UN Inter-Agency Coordination Group for Mine Action's, IACG-MA)，並將集束彈藥設為常規項目。該專案小組由 14 個聯合國機構組成，由排雷行動處主持。成立背景恰逢國際間對集束彈藥關注提升之時，有鑑於反集束彈藥聯盟和國際紅十字會的努力下，也鼓勵了更多聯合國機構參與，如開發計畫署(United Nations Development Programme, UNDP)和聯合國兒童基金會。¹⁷⁶ 在此類專案中 NGOs 扮演著協助當地政府或聯合國的角色，如資訊的傳遞或是倡導。反集束彈藥聯盟中的 NGOs 之一「人權觀察」便是以該專案小組的觀察員身分參與。

第四節 集束彈藥公約的展望和挑戰

集束彈藥公約的成立證明了此倡議的成功以及 INGOs 角色的重要，但以解決集束彈藥問題的角度來說，公約的成立只是開始。此制度的建立是為了確保後續的執行和監督機制，最關鍵的部分在於締約國能不能遵循公約內容。公約有幾點限制仍舊等待克服，第一個問題是公約內的規定模糊和執行上的困難。論者批判其定義只涵蓋空投的集束彈藥，未包括由潛水艇或地面機具發射的彈藥，此外公約的定義廣泛，可能包括一些更精密的武器，但這些精密武器並不會造成像舊式彈藥一樣的傷亡。此外，公約要求政府依據「任何必要國內法」來達成公約目標，並懲罰不配合的單位。這可能導致各國落實情形差距擴大，因為各國能力不同且標準不清。像是各國也有義務依據聯合國要求，支付資訊透明和各項配合措施的成本，這都會讓貧國的負擔較為沉重，也可能沒有足夠資源符合初步的嚴格標準。¹⁷⁷

¹⁷⁶ John Borrie, op. cit., pp.239-240.

¹⁷⁷ 同註 127。

第二個問題是軍事大國的抵抗。美國、中國、俄羅斯、巴基斯坦、印度、以色列、巴西和波蘭這幾個主要製造和使用者都不願簽屬公約，這可歸因於公約未考量到集束彈藥的軍事價值，以及掃除和銷毀的高額開銷。由於這些重點國家不願加入，也會影響到他國的意願。更根本的原因，就是反映出自願性倡議的限制，加入公約的國家都是自願受規範，對於不服從者沒有強迫性的手段，只能繼續加以游說和勸導。因此，公約成立後雖然集束彈藥數量大幅減少，但至今仍然偶有使用集束彈藥的事件發生。2008年在喬治亞的哥里(Gori)，俄羅斯使用了多種類型的集束彈藥；2011年在柬埔寨以及利比亞都有集束彈藥被使用；2012年到2014年間敘利亞被人權觀察組織指控持續使用集束彈藥，直至最近2014年7月，烏克蘭也出現證據顯示烏克蘭政府軍和叛亂分子均有使用集束彈藥的跡象。¹⁷⁸

面對種種難題，John Borrie 在其著作《不可接受的傷痛：禁止集束彈藥的公約如何獲勝的歷史》(Unacceptable Harm: A History of How the Treaty to Ban Cluster Munitions Was Won)中對集束彈藥公約提出了四點待克服的挑戰：¹⁷⁹

第一、建立和擴大建制：由於軍事大國未加入始終是集束彈藥公約受到最大的批判，Borrie 認為的確未締約國不在限制範圍內，但是並不能因為這樣就認為集束彈藥公約是無效的，事實上此公約大量減少了集束彈藥的數量以及對平民的傷害。此外，合作是一種動態的過程，以反地雷公約為例，公約生效後的十年間吸引了 156 個成員國，和集束彈藥公約一樣，都是由中小國家組

¹⁷⁸ CMC, “Use of cluster bombs”, <http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/cluster-bombs/use-of-cluster-bombs/a-timeline-of-cluster-bomb-use.aspx>, Browse date: 2014. 10.12.

¹⁷⁹ John Borrie, op. cit., pp.322-333.

成的核心國家集團和跨國公民社會所推動，成功的最大因素是因為在過程中許多國家因為看到禁令的好處而轉換立場。雖然美國、中國、俄羅斯在公約之外，但並無損於其成功，況且，受到國際壓力所迫，美國也承諾暫緩交易。這說明國際壓力可以讓國家在使用武器之前再三思量，原本反對的巴西和土耳其隨著時間推移也簽署了反地雷公約。因此，Borrie 樂觀的指出集束彈藥公約的規範隨著時間的演變也將得到更多認同。

第二、北約軍事合作行動：如前文所述，「互操作性」的問題在妥協後於二十一條第三項允許締約國和非締約國共同進行軍事演習和行動。以反集束彈藥聯盟的立場當然不贊成有這種規定，它們擔憂國家可能會在領土外的地方互相援助儲藏集束彈藥，在公約的執行上和監督不僅困難，彼此猜忌也會破壞在奧斯陸進程中培養出來的夥伴關係。

第三、公約的落實：由於締約國都訂定了清除未爆彈和銷毀庫存的時間表，在時限內完成才能落實公約的成效。清除未爆彈當然刻不容緩，但在銷毀庫存的部分，對於開發中國家，或是有經濟困難的國家來說，延遲銷毀庫存的期限就成了一種誘惑。需要「透過集束彈藥公約實施過程中持續給予關注、堅持以及壓力」來解決，國家定期開會報告以及 NGOs 的監督制度意義即在於此。此外還有受害者援助的落實，除了金錢之外，還需要時間、承諾和意願與援助者的國家和地方層級協商，藉此建立完善的制度和能力。畢竟，對集束彈藥公約來說，這不是單純的醫療和康復的問題，而是人權問題。

第四、超越集束彈藥軍事用途的論述：禁止集束彈藥的理由不只因為其造成不可接受的傷害，也針對集束彈藥還有沒有軍事

用途的價值進行爭論。Borrie 認為公約之所以可以成功在於各方有不能讓集束彈藥對平民造成傷害的共識，而這共識來自於保護平民的正當性，因此在倡議中應該把重點放在超越軍事用途的論述，也就是人道主義的思維。

為了克服這些挑戰，從 2008 年後到現今，倡議中的各行為者同樣付出了許多努力阻止集束彈藥的擴散和消滅現有庫存。每年締約國政府、反集束彈藥聯盟、國際組織都會舉行締約國會議和期間的常設委員會(Intersessional Standing Committee)，至 2014 年為止已舉行過四屆。目的是為了檢視公約普及化和實施的情況，並讓各國分享和評估進度，確認有無照進度進行。¹⁸⁰2011 年在第一屆締約國會議中通過的「永珍行動計畫」，更讓各國有依照自身情況明確的時程表進行，並募集必要的資金和資源，以此幫助資金不足的國家和其受害者。

在實際清除集束彈藥上，聯合國也策劃了 2013 年到 2018 年為期 5 年的排雷行動，藉此倡導公約支持和實施的普及。排雷行動處則負責支援政府依據公約履行自身義務，目前排雷行動中已明確部署七個解決集束彈藥威脅的計畫，分別坐落於阿富汗、剛果、黎巴嫩、蘇丹南部、索馬利亞、敘利亞，以及西撒哈拉地區的領土。

在阿富汗，排雷行動處提供了資金支持和技術諮詢，已促使 31 平方公里受集束彈藥污染的地區完成清除作業，還有 7 平方公里尚待清除。在剛果民主共和國，排雷行動處即將完成包含集束

¹⁸⁰ CMC, Treaty meetings, <http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/the-treaty/treaty-meetings/meetings-of-states-parties.aspx>, Browse date: 2014. 10.12.

彈藥的國家地雷污染調查（預計於 2014 年完成）。透過提供集束彈藥污染的基準，將有利於國家遵守公約。排雷行動處也清除了剛果境內赤道省(Equateur)、加丹加省(Katanga)、馬涅馬省(Maniema)、東方省(Province Orientale)、南基伍省(South Kivu)等處的集束彈藥。在黎巴嫩，因為其為聯合國黎巴嫩維和行動的一部分的關係，過去八年來排雷行動處就已完成了該國 43 平方公里領土的清除，於黎巴嫩南部尚有 15 平方公里的領土仍受污染，殘留約兩萬枚子彈藥。在蘇丹，2014 年 3 月時排雷行動處已部署於蘇丹南部有集束彈藥的主要道路，過去十年來已清除了當地 670 個受到污染的地區。在索馬利亞和衣索比亞的交界處已確認有集束彈藥殘留，但受到當地安全局勢所限，始終無法進行掃雷行動。而在撒哈拉西部和護堤以東之間，約有 222 個受污染地區藉由地雷行動處的援助而清除。¹⁸¹

INGOs 的部分，反集束彈藥聯盟於 2011 年和國際反地雷組織結盟後，合組的「地雷和集束彈藥監督」(Landmine and Cluster Munition Monitor)會每年公布年度報告和相關研究，如官方網站的介紹所言，是一個「事實上的監督機制」。反集束彈藥聯盟近年來也開始推動新的子運動，提倡國家停止對集束彈藥的投資。它們注意到有些國家雖然加入公約，卻還是繼續挹注資金給國內生產集束彈藥的銀行或金融機構，這削弱了這些國家的承諾。¹⁸²

¹⁸¹ "UNMAS ,Clearing cluster munitions", <http://www.mineaction.org/sites/default/files/Cluster%20Munition%20Fact%20Sheet%20August%202014.pdf>, Browse date: 2014. 9.12.

¹⁸² Stop Explosive Investments, <http://www.stopexplosiveinvestments.org/>, Browse date: 2014. 10.12.

第五節 結論

第一節 研究發現

因為全球化之故，INGOs 在新的治理形態中嶄露頭角。其中在人權、環境保護、維護正義等範圍特別得以發揮功用，本文研究 INGOs 針對特定議題時如何透過網絡發揮影響力、有何功能，以及和其他行為者的互動。從文獻和案例中可觀察出 INGOs 為了限制國家行為，最常見的手段即是倡議國際規範，如公約、或多邊協議等。這種促進國際合作的形式類似學者定義的國際建制，但由於國際建制只著眼於國家的主導地位，因此全球治理論者傾向於將國際建制解釋為國際治理，在其中 INGOs 的角色和功能為彌補國際治理之不足。本文個案即肇因於國家主導的特定常規武器公約不足以限制集束彈藥，因此 INGOs 「反集束彈藥聯盟」才會倡議成立專門公約。

其次，本文探討 INGOs 和國家利益一致時阻力較小，但利益不一致時如何以手段達成目的。本文整理出三個策略重點，並以此檢視個案：

第一、和政府組成同盟：在檢閱 INGOs 對國家的策略以及個案中反集束彈藥聯盟和國家間的互動中可以發現，和國家合作是達成目的的最有效手段。在當前 NGOs 無法參與政府間國際組織決策之情況下，NGOs 要對國際條約談判發揮影響力必須借助政府的力量，因此 NGOs 能否有效影響政府的談判立場與自己的訴求一致，是倡議運動成功的關鍵。¹⁸³而在奧斯陸進程中的數次外交

¹⁸³ Baogang He and Hannah Murphy, “Global Social Justice at the WTO? The Role of NGOs in

會議中顯示，舉辦的主席國由於認同 INGOs 理念，會以更改議程或主導議題走向的方式給予協助。此外，這些會議中也可觀察出 INGOs 在影響政府立場時，對立場反對者會採取譴責和羞辱的方式。從結果來看的確可以影響部分政府在關鍵時刻的態度，但不是對每個國家都有效。因此，以短期目標來看，要提倡並訂定國際條約等規範，譴責運動是可行手段之一；但以長期目標，也就是在公約框架內盡可能爭取更多國家的共識來看，更需要建立起良好的信賴關係。

第二、和專業知識連結：由於全球化下新興的專業知識和關注的議題日益複雜，不只造成決策者對政策環境越來越陌生，也導致國家間的權力、資訊和價值的擴散，從而創造出一個對「知識社群」(epistemic communities)友善的環境。¹⁸⁴在本文案例的倡議過程中可看出，NGOs 還有聯合國的排雷行動處藉著對集束彈藥的專業知識和實務經驗在談判過程中佔有一席之地和話語權。尤其是維也納會議時，面對部分志趣相投國家如德國等主張妥協為只禁止不精確、不可靠的集束彈藥，但因為挪威人民援助組織（該組織為反集束彈藥聯盟委員會成員）等機構透過大量研究和實地考察發表報告指出這些國家的測試結果本身就有問題不可盡信，也間接導致公約最後達成全面禁止的共識。

第三、組織政治網絡：從跨國倡議網絡的論述中可以得知網絡發揮影響力的方式，來自訊息政治、象徵政治、槓桿政治，和責任政治四種形式。訊息政治強調的傳遞訊息探討的是因為交通和通訊科技的發達，使 NGOs 得以形成聯盟藉由網路使傳遞效率

constructing Global Social Contracts,” *International Affairs*, Vol.83, No.4 (2007), p.724. 引自註 37，頁 121。

¹⁸⁴ 引自 Charlotte Ku & Paul F. Diehl, *op. cit.*, pp.167.

和範圍提高；象徵政治代表的是對重大事件提供說服力的解釋，藉由操作議題使倡議得到關注，在本文個案中，2006 年的黎巴嫩事件被視為是使國際社會正視集束彈藥傷害的關鍵，可將之視為倡議的催化劑。槓桿政治和責任政治在個案中牽涉到的即是 INGOs 的恥辱運動，在人道、裁軍議題中要求國家犧牲的是物質上的資源與利益，因此「動之以情」的遊說便是一種道德槓桿，而倡議中的譴責和倡議後的監督則可視為是要求國家負起責任的責任政治。欲再更進一步檢視網絡能不能發揮效用，則端看於議題能不能引起共鳴和目標行為者對於壓力的脆弱度高低。在網絡中出於共同關注，國家、國際政府間組織和 NGOs 立場日漸一致，並逐漸形成一種特別的夥伴關係，這也成為國際運動取得成功的關鍵因素。

綜前所述，本文的個案「集束彈藥公約」中的 INGOs 「反集束彈藥聯盟」的角色可定義為網絡的倡議者，藉由對議題設定框架和談判目標參與其中，在奧斯陸進程中數次外交會議中的「公民社會論壇」也顯示 NGOs 再談判過程中重要性的上升。而在建立起規範後角色定位則轉變為監督者，由 NGOs 和網絡中其他行為者的互動來填補國際條約執行上的差距。最重要的是，集束彈藥公約被視為承襲反地雷公約的模式，其成功代表了 INGOs 在倡議中的成效不只是偶發的個案，且有脈絡可循。

第二節 研究貢獻和未來方向

本文以 INGOs 的角度出發，探討其在治理中扮演的角色和功能。從文獻整理中已可清楚的瞭解 INGOs 身為「催化劑」的定位以及對於議題領域的限制。本文貢獻在於，挑選的個案時間上尚算新穎，集束彈藥公約由 2008 年生效至今仍在努力解決問題，對

於 INGOs 研究案例的補充可略盡綿薄之力。其次，此個案中並不只是單純的限武公約，而是由非國家行為者發起倡議，並且在倡議中除了禁止武器之外，進一步要求國家加強受害者扶助。這不僅證明了公約人道化和多元化的趨勢，也顯示即使國際法領域中仍是國家的主導場域，但非國家行為者可以改變國家對於利益的認知。換句話說，國家決策的方針不只有單純考量自身利益的結果性邏輯(logic of consequences)，也會因為受到國內外的政治文化因素而重新決策的適當性邏輯(logic of appropriateness)，¹⁸⁵ 影響因素之一便來自於 INGOs 和其倡議網絡。

礙於篇幅和時間因素，本文還有許多待改進之處，實難一一列舉。如未來有機會對此主題更加深究，Michele M. Betsill 和 Elisabeth Corell 曾經提及現有 NGOs 研究往往有三種缺陷難以解決：NGOs 往往被視為是單一的研究主體、難以明確認定和以標準檢視 NGOs 的影響，以及多數研究在環境議題中對於分析 NGOs 和國際談判結果的因果連結時，闡述均過於薄弱。¹⁸⁶ 這些批判雖針對環境議題，但在人權或其他方面的 NGOs 研究其實也難逃這樣的窠臼。因此，本文應在幾個方向更加精進：首先是各國對於倡議的接受度，文中提到各國對倡議的態度均不相同，雖然跨國倡議網絡對此有其解釋，但在本文中並無進一步詳細探討。事實上除了各國對議題的脆弱度不同之外，如國際社會化等論述對此也有相關見解，或是設立更明確的標準來檢視國家接受程度，如國內政策實行情況等。其次，國家在談判中的立場單純以合作和

¹⁸⁵ 結果性邏輯指涉的是國家以有限理性只考量利益的決策模式，也就是以決策為基礎的抉擇；適當性邏輯講求的是國家認定情勢與遵守符合情勢的適當行為為基礎，也就是選擇符合規範勝於行為結果。Ronald B. Mitchell 指出適當性邏輯較能解釋原本違反國際規範的國家如何轉為順從的過程。見莫大華，〈理性主義與建構主義的辯論：國際關係的另一次大辯論？〉，《政治科學論叢》，第 19 期(2003.12)，頁 123-124。

¹⁸⁶ Michele M. Betsill and Elisabeth Corell, “NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis”, *Global Environmental Politics*, Vol. 1, No. 4(2001.11), pp. 65.

反對的二分法或許過於武斷，除了一開始就立場堅定的國家之外，部分國家比較像是處於舉棋不定的觀望態度，這些國家的立場轉變同樣不可忽略。總之，如果能以集束彈藥公約的成功模式為基礎描繪出更完整的分析架構，對 NGOs 的效力也更具說服力。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

王勇、門洪華、王榮軍、肖東燕、高軍與戴平輝譯，Joseph S. Nye 與 John S. Donahue 主編，2003，《全球化世界的治理》。北京：世界故事。

王振軒，2003，《人道救援的理論與實務》。台中：必中。

_____，2003，《非政府組織概論》。台中：必中。

朱柔若譯，Neuman W. Lawrence 著，2000，《社會研究法：質化與量化取向》。台北：揚智文化。

江明修審訂，Ann C. Hudock 著，2003，《非政府組織》。台北：智勝文化。

江啟臣，2009，《國際組織與全球治理概論》。台北：五南。

周志杰，2011，〈國際關係視野下的國際組織與國際公法〉，收錄於張亞中、左正東主編，《國際關係總論》。新北：揚智文化，頁 292-326。

胡昌志譯，Marcel Rosenbach 與 Holger Stark 著，2011，《維基解密：從地下駭客到挑戰世界強權的超級媒體》。台北：時報出版。

袁鶴齡，2004，《全球化世界的治理》。台中：若水堂。

曹俊漢，2009，《全球化與全球治理：理論發展的建構與詮釋》。台北：韋伯。

陳欣之，2011，〈新自由制度主義、社會建構主義、英國學派〉，

收錄於張亞中、左正東主編，《國際關係總論》。新北：揚智文化，頁 76-118。

黃志雄主編，2012，《國際法視角下的非政府組織：趨勢、影響與回應》。北京：中國政法大學出版社。

鄧國勝、趙秀梅譯，Julie Fisher 著，2002，《NGO 與第三世界的政治發展》。北京：社會科學文獻出版社。

謝宗學、劉坤億與陳衍宏譯，Jon Pierre 與 B. Guy Peters 著，2002，《治理、政治與國家》。台北：智勝。

韓召穎、孫英麗譯，Margaret Keck and Kathryn Sikkink 著，2005，《超越國界的活動家：國際政治中的倡議網絡》(Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics)。北京：北京大學出版社。

鄭宇碩，2006，《政治學新論：西方學理與中華經驗》。香港：香港中文大學出版社。

二、期刊

王啟明，2010.7，〈國際建制與霸權體系的維繫：以產品生命週期理論分析〉，《亞太研究通訊》，第 8 期，頁 135-167。

吳美智，2010.1，〈非政府組織跨國倡議運動：1997-98 年反多邊投資協定運動之研究〉，《全球政治評論》，第 29 期，頁 95-122。

宋興洲，1997.3，〈國際合作理論與亞太區域經濟〉，《問題與研究》，第 36 卷，第 3 期，頁 27-59。

辛翠玲，2005.4，〈聯合國體系內 NGO 角色與參與機會變遷之分析：新制度主義的觀點〉，《兩岸與國際事務》，第 2 卷，第 2 期，頁 21-44。

_____，2012.9，〈跨國公民政治研究與理論發展之省思〉，《問題與研究》，第 51 卷，第 3 期，頁 1-22。

- 姜家雄、蔡育岱，2007.7，〈國際關係與非政府組織研究〉，《國際關係學報》，第 24 期，頁 115-144。
- 張子揚，2005.10，〈聯合國集團政治對人權非政府組織之影響〉，《全球政治評論》，第十二期，頁 1-18。
- 張亞中，2001，〈全球治理：主體與權力的解析〉，《問題與研究》，第 40 卷，第 4 期，頁 1-23。
- 曹俊漢、范麗珠，2007，〈全球治理下非政府組織跨國效應的研究〉，《雲南大學學報》，第 6 卷，第 5 期，頁 88-89。
- 莫大華，2003.12，〈理性主義與建構主義的辯論：國際關係的另一次大辯論？〉，《政治科學論叢》，第 19 期，頁 113-138。
- 郭耀昌，2011.8，〈誰來建構公民社會？〉，《空大行政學報》，第 22 期，頁 93-112。
- 黃志雄、范琳，2010，〈国际法人本化趋势下的 2008 年《集束弹药公约》〉，《法学评论》，第一期，頁 66-73。
- 楊永明，2004，〈國際限武裁軍機制：國際關係理論與國際法規範之檢驗〉，《問題與研究》，第 43 卷，第 3 期，頁 77-96。
- 鐘京佑，2006.1，〈全球治理與國際建制：行為主體與行為模式〉，《國際關係學報》，第 21 期，頁 119-140。
- 顧忠華，2007.6，〈公民社會的全球變奏〉，《臺灣民主季刊》，第四卷，第二期，頁 183-187。

三、論文

- 李英璇，2008，〈新自由制度主義下的海域資源共同開發：以南沙群島海域為例〉，碩士論文，國立政治大學外交學系。

四、網路資料

〈烽火下的春天，金門掃雷工作探訪〉，

<http://library.taiwanschoolnet.org/cyberfair2005/kiwi/4-2-1.htm>.

〈寮國：集束彈藥公約國際會議〉，

<http://zh.globalvoicesonline.org/hant/2010/12/15/8557/>。

伊甸社會福利基金會，〈什麼是國際反地雷組織與集束彈藥聯盟？〉(What is ICBL - CMC?)，

<http://edeninternationalvolunteers.blogspot.tw/p/icbl-cmc.html>。

國際紅十字會，《禁止殺傷人員地雷公約》(又稱《渥太華公約》)概述，

<http://www.icrc.org/chi/resources/documents/legal-fact-sheet/landmines-factsheet-150807.htm>。

國際特赦組織台灣分會，

http://www.amnesty.tw/index.php?page_id=862。

黃莉雯編譯，〈諾貝爾和平獎得主 TAWAKKUL 加入國際透明組織〉，

<http://www.tict.org.tw/front/bin/partprint.phtml?Part=news201206&Style=1&PartPage=7>。

貳、西文部分

(I)Books

Barnett, Michael and Raymond Duvall, eds., 2005, *Power in Global Governance*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Borrie, John, 2009, *Unacceptable Harm: A History of How the Treaty to Ban Cluster Munitions Was Won*, Geneva, Switzerland: United Nations Publications.

Bruhl, Tanja and Volker Rittberger, 2002, “From international to

global governance: Actors, collective decision-making, and the United Nations in the world of the twenty- first century”, in Volker Rittberger, eds., *Global Governance and the United Nations System*, pp.1-47, New York: United Nations University Press.

Hewson, Martin and Timothy J. Sinclair, eds., 1999.9 , *Approaches to Global Governance Theory*, NY: State Univ of New York Pr.

Isaak, Alan C., 1975, *Scope and methods of political science*, Homewood, IL: Dorsey Press.

Reinalda, Bob, 2001, “Private in Form, Public in Purpose: NGOs in International Relations Theory”, in Bas Arts, Math Noortmann and Bob Reinalda, eds., *Non-State Actors in International Relations*, pp.11-40, Aldershot, UK: Ashgate.

Salamon, Lester, and Helmut K. Anheier, 1995, *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*, Manchester, UK: Manchester University Press.

Viotti, Paul R. and Mark V. Kauppi, 1999, eds., *International Relations Theory : Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*, London, UK: Longman Publishing Group.

Young , Oran R., 1998, *Creating Regimes: Arctic Accords and International Governance* , NY: Cornell University Press.

(II) Periodicals

Barnett, Michael and Raymond Duvall, 2005, “Power in International Politics”, *International Organization*, Vol. 59, Issue. 1, pp.39-75.

Betsill, Michele M. and Elisabeth Corell, 2001.11 , “ NGO Influence

- in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis”, *Global Environmental Politics*, Vol. 1, No. 4, pp.65-85.
- Borrie, John, Maya Brehm, Silvia Cattaneo and David Atwood, 2009, “ Learn, Adapt, Succeed: Potential Lessons from the Ottawa and Oslo Processes for Other Disarmament and Arms Control Challenges”, *Disarmament Forum*, No. 2, pp.19-25.
- Botcheva, Liliana, 2001, “Expertise and International Governance: Eastern Europe and the Adoption of European Union Environmental Legislation”, *Global Governance*, Vol. 7, No. 2, pp.197-244.
- Ferguson, Yale H., 2012, “NGOs’ Role in Constructing Global Governance”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 18, No.3, pp. 383-386.
- Haggard, Stephen and Beth A. Simmone, 1987, “Theories of international regimes”, *International Organization*, Vol. 41, Issue. 3, pp. 491-517.
- Held, David, 1997 ,” Democracy and Globalization”, *Global Governance*, Vol. 3, No. 3 , pp.251-267.
- Hiznay, Mark, 2006, “Operational and Technical Aspects of Cluster Munitions,” *Disarmament Forum*, Vol. 4, pp.15-26.
- Hulme, Karen, 2009, “The 2008 Cluster Munitions Convention: Stepping Outside the CCW Framework (Again)”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 58, Issue. 1, pp.219-227.
- Johnstone, Ian, 2003,” The Role of the UN Secretary-General: The Power of Persuasion Based on Law”, *Global Governance*, Vol. 9, No. 4, pp. 441-458.
- Krasner, Stephen D., 1982, “ Structural Causes and Regime

- Consequences: Regimes as Intervening Variables”,
International Organization, Vol. 36, No. 2, pp.185-205.
- Ku, Charlotte and Paul F. Diehl, 2006, ” Filling In the Gaps:
Extrasystemic Mechanisms for Addressing Imbalances Between
the International Legal Operating System and the Normative
System.”, *Global Governance*, Vol. 12, No. 2, pp.161-183
- Lake, David A., 2007, “Escape from the State-of-Nature: Authority
and Hierarchy in World Politics”, *International Security*, Vol. 32,
No. 1, pp. 47-79.
- Lipschutz, Ronnie D., 1997.3, “From Place to Planet: Local
Knowledge and Global Environmental Governance”, *Global
Governance*, Vol. 3, Issue. 1, pp. 83-102.
- Martens, Kerstin, 2002, “Mission Impossible? Defining
Nongovernmental Organizations”, *International Journal of
Voluntary and Nonprofit Organisations*, Vol. 13, No. 3, pp.
271-285.
- Massicotte, Marie-Josée, 1999, “Global Governance and the Global
Political Economy: Three Texts in Search of a Synthesis”,
Global Governance, Vol. 5, Issue. 1, pp. 127-148.
- Mathews, Jessica T., 1997, “Power Shift,” *Foreign Affairs*, Vol. 76, No.
1, pp.50-66.
- Mill, Kurt, 2005 , “Neo-Humanitarianism: The Role of International
Humanitarian Norms and Organizations in Contemporary
Conflict.”, *Global Governance*, Vol. 11, Issue. 2, pp. 161-183.
- Najam, Adil, 1996.12, “NGO Accountability: A Conceptual
Framework”, *Development Policy Review*, Vol. 14, Issue. 4,
pp.339-354.
- _____, 2000, “The four C’s of third sector-government relations:

- confrontation, cooptation, complementarity, cooperation”, *Non-profit Management and Leadership*, Vol. 10, No. 4, pp.375-396.
- Nichols Haddad, Heidi, 2013, “ After the Norm Cascade: NGO Mission Expansion and the Coalition for the International Criminal Court”, *Global Governance*, Vol. 19, Issue. 2, pp. 187-20
- Rosenau, James N., 1995, “Governance in the Twenty-first Century”, *Global Governance*, Vol. 1, No. 1, pp.13-43.
- Scholte, Jan Aart, 2002 , “Civil Society and Democracy in Global Governance”, *Global Governance*, Vol. 8, Issue. 3, pp. 281-304.
- Simmons, P. J., 1998, “Learning to live with NGOs”, *Foreign Policy*, No. 112, pp.82-96.
- Stein, Arthur A., 1984, “Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World”, *International Organization*, Vol. 36, No. 2(1984), pp.304-312.
- Steinberg, Richard H., 2002, “ In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO”, *International Organization*, Vol. 56, No. 2, pp.339-374.
- Strange, Susan, 1982, “Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis”, *International Organization*, Vol. 36, No. 2, pp.479-496.
- Wapner, Paul, 1997.5, “Environmental Ethics and Global Governance: Engaging the International Liberal Tradition ”, *Global Governance*, Vol. 3, Issue. 2, pp.213-231.
- Warkentin, Craig and Karen Mingst, 2000, ” International Institutions, the State, and Global Civil Society in the Age of the World

Wide Web”, *Global Governance*, Vol. 6, No. 2 , pp.237~257.

Willetts, Peter , 2000,From "Consultative Arrangements" to "Partnership": The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN, *Global Governance*, Vol. 6, No. 2 , pp. 191-212.

Young, Oran R., 1982, “ Regime dynamics: the rise and fall of international regimes”, *International Organization*, Vol.36, No. 2, pp.277-297.

(III)Internets

“authoritative allocation of values for a society”,
<http://www.humanrights.gov/2012/01/12/fact-sheet-non-governmental-organizations-ngos-in-the-united-states/>.

“Briefing paper on the Convention on Cluster Munitions”,
<http://www.stopclustermunitions.org/media/330969/Briefing-paper-on-the-Convention-on-Cluster-Munitions-English-March-2014.pdf>.

“Connecting the Dots – Detailed Guidance”,
<http://www.icbl.org/media/919639/VA-Guidance-Document-1-.pdf>.

“FACT SHEET: TIMELINE OF CLUSTER MUNITIONS USE(2010)”,
http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2010.4.7%20Arms,%20Cluster%20Timeline%20of%20FINAL.pdf.

“ICRC statement to the Third Review Conference of the Convention on Certain Conventional Weapons”,
<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/co>

[ventional-weapons-statement-071106.htm.](http://www.un.org/zh/ecosoc/about/)

“Landmine Monitor 2013”,

[http://www.the-monitor.org/lm/2013/resources/Landmine%20Monitor%202013.pdf.](http://www.the-monitor.org/lm/2013/resources/Landmine%20Monitor%202013.pdf)

“LATEST STATEMENTS”,

[http://www.un.org/sg/statements/?nid=1798.](http://www.un.org/sg/statements/?nid=1798)

“NGO”, [http://www.ngo.in/.](http://www.ngo.in/)

“The Convention on Certain Conventional Weapons – UNOG”,

[http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/4F0DEF093B4860B4C1257180004B1B30?OpenDocument.](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/4F0DEF093B4860B4C1257180004B1B30?OpenDocument)

“Treaty principles, Submitted by Cluster Munition Coalition (CMC)”,

[https://disarmament-library.un.org/UNODA/Library.nsf/95c7e7dc864dfc0a85256bc8005085b7/2ef6f5ebf741e25c85257322005f8827/\\$FILE/CCW_GGE_2007_WP.7.pdf.](https://disarmament-library.un.org/UNODA/Library.nsf/95c7e7dc864dfc0a85256bc8005085b7/2ef6f5ebf741e25c85257322005f8827/$FILE/CCW_GGE_2007_WP.7.pdf)

“UNMAS ,Clearing cluster munitions”,

[http://www.mineaction.org/sites/default/files/Cluster%20Munition%20Fact%20Sheet%20August%202014.pdf.](http://www.mineaction.org/sites/default/files/Cluster%20Munition%20Fact%20Sheet%20August%202014.pdf)

“Victim Assistance in Cambodia The Human Face of Survivors and their Needs for Assistance”,

[http://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/handicapinternational/pages/131/attachments/original/1368558822/Handicap_International_Report_Victim_Assistance_in_Cambodia.pdf?1368558822.](http://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/handicapinternational/pages/131/attachments/original/1368558822/Handicap_International_Report_Victim_Assistance_in_Cambodia.pdf?1368558822)

Basic Facts about ECOSOC Status,

[http://csonet.org/index.php?menu=17.](http://csonet.org/index.php?menu=17)

Cluster Munition Coalition,

[http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/home.aspx.](http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/home.aspx)

ECOSOC, [http://www.un.org/zh/ecosoc/about/.](http://www.un.org/zh/ecosoc/about/)

Feickert , Andrew and Paul K. Kerr, 2014.3.29, “Cluster Munitions: Background and Issues for Congress”, *Congressional Research Service*, Download from <http://fas.org/sgp/crs/weapons/RS22907.pdf>.

Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/>.

McGrath, Rae, 2000, ” Cluster Bombs: The Military Effectiveness and Impact on Civilians of Cluster Munitions”, http://www.academia.edu/2341130/Cluster_Bombs_The_military_effectiveness_and_impact_on_civilians_of_cluster_munitions.

Nash, Thomas, 2006, ” Stopping cluster munitions”, http://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/UNIDIR_pdf-art2532.pdf.

Stop Explosive Investments, <http://www.stopexplosiveinvestments.org/>.

The Official Web Site of Nobel Prize, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/.

United Nations Economic and Social Council, 2013.10.4, “List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as of 1 September 2013”, Download from <http://csonet.org/content/documents/e2013inf6.pdf>.

UNMAS, <http://www.mineaction.org/issues>.

附件一 奧斯陸宣言¹⁸⁷

宣言

由一群國家、聯合國，以及國際紅十字會、反集束彈藥聯盟和其他人道組織在 2007 年 2 月 22 到 23 日於奧斯陸開會討論如何有效地解決由集束彈藥造成的人道問題。

鑒於因使用集束彈藥造成的嚴重後果和立即採取行動的需求，各國應承諾：

- 壹、於 2008 年簽訂一項具有法律約束力的國際文書，以便：
 - (一)、禁止使用、生產、轉讓和儲存對平民造成不可接受的傷害的集束彈藥，並
 - (二)、建立一個合作和援助的框架，以確保提供給倖存者和其社區足夠的照顧和康復，受污染區域的清除，風險教育和銷毀已被禁止的集束彈藥庫存。
- 貳、考量在國家層次採取措施以解決這些問題。
- 參、繼續解決在國際人道法以及所有相關論壇的架構內由集束彈藥造成的那些人道挑戰。
- 肆、再度開會以繼續作業，包括 5/6 月於杜馬，2017 年 11/12 月於維也納，以及 2008 年初期於都柏林，並且歡迎比利時宣布舉辦區域會議。

奧斯陸，2007 年 2 月 23 日。

¹⁸⁷ John Borrie, op. cit., pp.415.